КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

ВЫПУСК 6

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ

ГОУ ВПО ТЮМЕНСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

ТЮМЕНСКАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ
ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫПУСКНИКОВ
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
СТУДЕНЧЕСКОЕ НАУЧНОЕ ОБЩЕСТВО

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Материалы Всероссийской
научно-практической конференции

ВЫПУСК 6

Издательство
ООО «Вектор Бук»2010

Конституционно-правовые проблемы модернизации политической системы Российской Федерации: теория и практика: Под редакцией Н.М. Добрынина, доктора юридических наук, профессора. Вып. 6. Сборник научных статей по материалам шестой Всероссийской научно-практической конференции 27 мая 2010 г. В 2 частях. Часть 1. Тюмень: ООО «Вектор Бук», 2010.

Включены статьи участников Всероссийской научно-практической конференции «Конституционно-правовые проблемы модернизации политической системы Российской Федерации: теория и практика», прошедшей в Институте государства и права в 2010 году.

Авторы - молодые учёные, аспиранты и студенты – раскрывают проблемы модернизации политической системы Российской Федерации, вносят предложения по её совершенствованию. Широкий круг участников конференции позволил сделать анализ нормативно – правовых актов Российской Федерации, субъектов, зарубежных государств. Участники в своих выступлениях отметили недостатки и пробелы в существующем законодательстве и внесли конкретные предложения по их устранению.

Адресовано работникам органов государственной власти, государственных органов, органов местного самоуправления всех уровней, преподавателям, студентам.

Редактор — ***Н.М. Добрынин***, доктор юридических наук, профессор

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

Редакционная коллегия:

Т.В. Авилова, заведующий кафедрой налогов и налогообложения, к.ю.н., доцент;

О.Ю. Винниченко, заместитель директора ИГиП по научной работе, д.ю.н., профессор;

Л.М. Володина, заведующий кафедрой уголовного процесса и криминалистики, д.ю.н., профессор;

В.В. Ивочкин, исполнительный директор ТРООВ ИГиП ТюмГУ;

А.В. Лесин, аспирант кафедры конституционного и муниципального права ИГиП ТюмГУ;

Е.И. Лыскова, аспирант кафедры конституционного и муниципального права ИГиП ТюмГУ;

Е.В. Нелюбина, аспирант кафедры конституционного и муниципального права ИГиП ТюмГУ;

Н.П. Носова, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, д.и.н., профессор;

В.В. Петров, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии, к.ю.н., доцент;

В.Е. Севрюгин, заведующий кафедрой административного и финансового права, д.ю.ню, профессор;

От редактора

Уважаемые читатели!

Вышел в свет сборник статей, подготовленный по материалам научно-практической конференции «Конституционно-правовые проблемы модернизации политической системы Российской Федерации: теория и практика», участниками которой были молодые ученые, аспиранты и студенты.

Мы отмечаем их активное участие в исследовании такой весьма важной темы, как модернизация политической системы, напрямую связанной с административной реформой, проводимой в Российской Федерации,

Считаем важным подчеркнуть, что от конференции к конференции растет заинтересованность в научных исследованиях и подтверждением тому являются заявленные темы сообщений, докладов, их новизна и актуальность, неординарность в подходах при рассмотрении.

Думается, что материалы сборника будут по-прежнему востребованы и полезны в работе органов власти и управления субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, преподавателей и студентов ВУЗов.

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*

РЕШЕНИЕ

Правления Тюменской региональной общественной
организации выпускников Институту государства и права
Тюменского государственного университета

от 25 мая 2010 года

Об итогах конкурса научных работ
молодых учёных, аспирантов и студентов
на тему «Конституционно-правовые проблемы модернизации политической системы Российской Федерации: теория и практика»

Заслушав информацию исполнительного директора организации В.В. Ивочкина об итогах конкурса и на основании решения экспертной комиссии правление решило:

1. Согласиться с рекомендациями комиссии об итогах конкурса научных работ.
2. Вручить за 1 место диплом победителя, Золотой знак и денежный приз в сумме 3000 рублей Ивановой Ксении Алексеевне, магистру первого года обучения ИГиП ТюмГУ, направление «Юриспруденция», группа 260902, научный руководитель доктор юридических наук, профессор Чеботарев Геннадий Николаевич
3. Вручить за 2 место диплом участника, Серебряный знак и денежный приз в сумме 2000 рублей Домрачеву Владиславу Александровичу, студенту 2 курса ИГиП ТюмГУ, направление «Юриспруденция», группа 26806, научный руководитель кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Авдеев Дмитрий Александрович.
4. Вручить за 3 место диплом участника, Серебряный знак и денежный приз в сумме 1000 рублей Осейчуку Сергею Владимировичу, аспиранту первого года обучения ИГиП ТюмГУ кафедры конституционного и муниципального права научный руководитель доктор юридических наук, профессор Чеботарев Геннадий Николаевич.
5. Наградить Благодарственными письмами научных руководителей участников:

- Авдеева Дмитрия Александровича – доцента кафедры конституционного и муниципального права Института Государства и права Тюменского государственного университета, кандидата юридических наук, научного руководителя Домрачева Владислава Александровича.
- Чеботарева Геннадия Николаевича – ректора Тюменского государственного университета, доктора юридических наук, профессора, научного руководителя Ивановой Ксении Алексеевны, Осейчука Сергея Владимировича.

Президент организации Н.М.Добрынин

КОНКУРСНЫЕ РАБОТЫ

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ КАК СПОСОБА РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ЦЕНТРОМ И РЕГИОНАМИ В МНОГОНАЦИОНАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

К.А.Иванова, магистрант ИГиП ТюмГУ

Научный руководитель:

Г.Н. Чеботарев, доктор юридических наук, профессор

«Хорошее управление, вероятно, это наиболее важный фактор для искоренения бедности и усиления развития» (Кофи Аннан, генсек ООН, 2007г.)

Децентрализацию можно определить как совокупность принципов и институциональных механизмов, установленных на уровне законов, которые делегируют некоторые правительственные полномочия нижестоящим органам власти, органам местного самоуправления, местным сообществам.[1]

Власть должна разграничиваться таким образом, чтобы различные области, входящие в состав государства, самостоятельно управляли своими собственными делами, касающимися внутреннего благосостояния, и чтобы при этом вся нация, представленная федеральным центром, существовала как единое целое и обладала бы властью, необходимой для обеспечения всех общих для нее потребностей.

Вместе с тем, учитывая, что Россия исторически сложилась как многонациональное государство, проблемы национальных отношений всегда занимали важное место в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, в жизни российского общества.

Но пока при решении вопросов государственного строительства не всегда еще учитываются национальные особенности населения и его социальное

положение. Это заметно в отношении к национальным меньшинствам и, особенно, в отношении к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, которые не только являются национальными меньшинствами, но и имеют особенности, обусловленные исторически сложившимся образом жизни в экстремальных климатических и природных условиях, а также их малочисленностью и национальной неоднородностью.

Культурные, языковые или религиозные меньшинства в целом отстаивают некоторую автономию в рамках определенных областей, таких как образование, культурная деятельность, религия, или даже некоторую степень организационной автономии в границах своих территорий.[2] Они предпочитают обсуждать проблемы с представителями своей группы, которые скорее смогут понять и решить их. Меньшинства часто стремятся создать условия для своего экономического процветания на своей территории, при этом устанавливая постоянные международные связи с людьми той же культуры, а также защищая свою самобытность на национальном (государственном) уровне. Поэтому они требуют юридических гарантий того, что их интересы также будут влиять на процесс принятия решений в рамках законодательных, исполнительных и судебных властей.

Когда меньшинства в основном проживают в пределах довольно четко определенной области, эти проблемы можно решить именно путем территориального децентрализма. Однако если одну и ту же территорию населяет несколько групп меньшинств, как, например, в России, решение по территориальному принципу вряд ли положит конец проблемам. Во многом это невозможно из-за того, что Россия – одно из самых многонациональных государств мира. Ее населяют свыше 100 больших и малых народов, различных по происхождению, языку, культуре, особенностям быта, но тесно связанных общностью исторических судеб. 22 народа, насчитывающие более 1 млн. человек каждый, образуют 96,3% всего населения страны. Еще 30 народов численностью от 100 тыс. до 1 млн. человек каждый составляют вместе 3,4%

всего населения. Таким образом, на долю остальных нескольких десятков народов приходится только 0,4% населения страны.[3]

И тем не менее реально существуют иные институциональные методологии, миротворческий эффект которых изначально не основан на принципе разделения этнонациональных групп по различным территориям. Такие экстерриториальные методологии предлагают различные институциональные решения, основанные на долевом участии во власти (разграничении полномочий), на электоральных методах, на признании групповых прав и на принципе персонального федерализма, Основополагающий принцип персонального федерализма состоит в том, что правительственная власть делегируется не территориям, но группам населения. При такой форме государственности общины могут обладать существенной автономией в регионах со смешанным населением, что достигается посредством создания особых политических институтов. Территориальная организация власти имеет более опосредованное отношение к населению, при этом территория выступает как субститут населения. При распределении правительственной юрисдикции по территориальному принципу население, живущее на данной территории, автоматически становится объектом государственного управления. Персональный принцип направлен непосредственно на население, минуя промежуточную территориальную инстанцию.

Громадное преимущество экстерриториального подхода состоит в том, что определенный уровень самоуправления может предоставляться той или иной группе без передачи ей исключительного контроля над соответствующей территорией. Тем самым несколько этнонациональных групп, проживающих на одной территории, могут обладать автономией. Для учреждения групповой автономии нет необходимости в предъявлении территориальных претензий. Вот почему утрачивается корреляция между этнонациональной группой, с одной стороны, территориальным контролем и претензиями — с другой.

Хотя персональный федерализм не относится к распространенным формам властной организации в современной Европе, его давно применяют в Бельгии, на

Ближнем Востоке, в частности в Ливане. Это так называемый «federalisme integer» (корпоративный федерализм), при котором полномочия по принятию решений принадлежат культурным сообществам, то есть их представителям независимо от их географического положения.[4] Однако данный способ хорош только для государств с относительно небольшой территорией и небольшим количеством различных народов. Для России и подобной ей странам подобная практика в большинстве своем на данном этапе развития как права, так и государства, невозможна.

Поэтому проблема децентрализации встает особенно остро в больших по территории многонациональных государствах, т.к. в большинстве случаев межнациональные конфликты и трения ставят перед государственной властью вопрос о наиболее эффективном распределении полномочий. Прерогативой всегда является сохранение государственной целостности, а для этого необходимо решить сложную дилемму: либо жестко контролировать все уровни властной вертикали, спуская решения исключительно сверху, либо передать часть полномочий, позволив органам местного самоуправления создавать нормативную систему, уникальную именно для этой местности, способствующую снижению межнациональной розни.

Современное государственное управление стало очень сложным и централизованным, с сильно бюрократизированными и анонимными кадрами. Информационный процесс все более усложняется. Должностным лицам на центральном уровне часто не хватает понимания и информации для того, чтобы они смогли должным образом оценить предложения, которые исходят от некоторых удаленных районов, или результативность решений, принятых на центральном уровне в отношении дел на местах.

Федеративные и другие децентрализованные системы делают информационный процесс более быстрым и эффективным. Местные власти могут защитить интересы своего населения, и не обязаны находить компромисс в отношении отличающихся интересов других регионов. Они могут быстрее отреагировать и найти решение, которое будет гораздо более приемлемым для

населения их региона. Это более гибкая система, так как она позволяет принимать решения автономно. Это и более созидательная система, потому что имеющийся на местах опыт позволяет избежать ошибок, которые привели бы к серьезным последствиям на общегосударственном уровне, а допущенные ошибки легче поддаются исправлению.

В Российской Федерации совершенствование федеративных отношений и децентрализация входят в число приоритетных задач государственной национальной политики. Однако оптимизация федеративных отношений не может достигаться любыми средствами, как, например, путем губернизации республик, или наоборот, республиканизации краев и областей, поскольку своеобразие российского федерализма состоит в сочетании территориального и национального начал. Именно это противоречие является наиболее острым, когда речь идет о конституционном равноправии субъектов РФ и равноправном разграничении предметов ведения. Идет непрекращающийся спор о равноправии национальных республик и территориальных областей. Равноправие не предполагает абсолютного тождества, поэтому на повестку дня в ходе процесса институционализации федерализма в России встает вопрос достижения единства в разнообразии.

При определении компетенции органов власти различных уровней и во избежание дублирования их функций важно, чтобы полномочия органов были полными и исключительными. Реализация государственных полномочий должна по возможности, осуществляться наиболее близкими к гражданам территориальными органами. Децентрализация является сложным процессом, выходящим за пределы сугубо структурных реформ. Снизить межнациональные трения, искоренить бедность, решить экологические проблемы, улучшить здравоохранение, образование и уровень технологий – всему этому способствует децентрализация. Более того, она может не только улучшать управление или работу социальных служб, но и способствовать улучшению работы общественных организаций, частного сектора, международных организаций и граждан.

Гармоничное развитие государственности республик-субъектов Российской Федерации является важным условием сохранения регионального и этнического многообразия России. В то же время децентрализация и четкое, легитимно обоснованное разграничение предметов ведения и полномочий в системе государственной власти, являются своего рода гарантом баланса интересов Федерации и ее субъектов. Сопоставительные симметрия и асимметрия субъектов Федерации, тенденции в области непростых федеративных отношений, затрагивающие саму суть проблем государственного устройства в переходный период, могут и должны восприниматься общественным сознанием только в контексте конституционного единства и целостности Российской Федерации. При всей сложности и многогранности проблемы, невероятной запутанности и неоднозначности сложившихся в обществе подходов и стереотипов по отношению к российской модели федерализма вышеупомянутые постулаты должны оставаться незыблемыми, когда речь идет о стабильном настоящем и благополучном будущем федеративного государства.

Однако нельзя видеть только плюсы процесса децентрализации. В некоторых случаях неумело проведенное распределение полномочий, напротив, лишь приводит к межнациональным конфликтам и стремлению отдельных групп забрать себе как можно большую часть власти по сравнению с остальными.

Почти десятилетний опыт развития федеративных отношений в России показывает, что неконтролируемая, стихийная децентрализация системы государственного территориального управления чревата негативными последствиями для будущего страны. Многие отрицательные последствия явились следствием игнорирования федеральным Центром региональной составляющей в системе федеративных отношений. Отсутствие четкого представления о содержании и принципах федерализма и о специфике процесса децентрализации привело к тому, что процесс создания основ реальной федерации имел крайне противоречивый характер, поскольку, как отмечают многие эксперты, управление социально-экономическими и другими процессами

осуществлялось методами, характерными скорее для унитарного государства и конфедерации, нежели для федерации.

В юридической интерпретации федерализм может отождествляться с федеративным правлением, т.е. с федеративным государством как типом сложного правительственного устройства, при котором политическое равновесие между центральным правительством и субъектами поддерживается конституционно. По выражению Д.Элазара, «партнерство - ключевой аспект федерализма. Оно подразумевает распределение реальной власти между несколькими центрами, которые должны договорным путем вырабатывать механизмы взаимодействия друг с другом для достижения общих целей".[5] Такая федеративная демократия делает немыслимым неограниченный суверенитет, принадлежащий только одному из уровней сложного правительства. Федеративное государство и федеративные единицы имеют разные основания законности, принцип народного суверенитета, который за этим стоит, относится к разным «народам» - народу федерации и народу каждой федеративной единицы, соответственно. При таком определении, суверенитет в любом федеративном государстве должен быть разделен между разными правительственными уровнями, как утверждали еще Мэдисон и Гамильтон.[6] Он не может служить основой законности абсолютной власти ни для одного из двух правительственных уровней. Таким образом, децентрализация предполагает некоторое приближение к этой идеальной модели разделения властей, путем постепенного наделения региональных органов управления широким спектром полномочий на подчиненной им территории.

Подводя итоги вышесказанному, следует отметить, что планы по децентрализации должны быть стратегическими. Децентрализация должна быть гибким процессом, в котором необходимо учитывать возможность всяческих неожиданностей.

Для успеха процесса необходимо широкое участие граждан и всех заинтересованных сторон – это еще один ключевой момент. Кроме того, важно понимать, что не все функции управления стоит переводить на места. Исходя из

принципа субсидиарности, функции управления стоит переводить вниз, если это крайне важно для достижения поставленных целей и есть гарантии эффективного их выполнения.

Хотя децентрализация в основном является политическим процессом, она не принесет успеха, если на места не будут переданы соответствующие финансовые и иные ресурсы.

Как уже указывалось нами ранее, децентрализация является сложным процессом, требующим терпения и внимания, однако она также обещает стать важным механизмом для повышения качества управления и устойчивого развития страны.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Delazar, J. Federalism. A View from the States/J.Delazar.– Oxford: Oxford University Press Inc, 2004.– 262c.

2. Weiler, Paul. The Protection of Linguistic Minorities//www. dic.academic.com/dic.nsf/ books/45897. - 84c.

3. Электронный ресурс//www.auportal.ru/chelovec/fl/fl_gu_m_231.php

4. Dawn, Bennett-Alexander. Decentralization in the world//electronic resource/ www.washprofile.org/ru/node/4885. - 54c.

5. Electronic resource// http://www.undp.org/governance/docs/DLGUD_Pub_overview-decentralisation-worldwide-paper.pdf

6. Гончарук, В.А. Государственное устройство и государственный строй/В.А. Гончарук. – Екатеринбург: УрАГС, 2004г. –68с.

МОДЕРНИЗАЦИЯ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В.А. Домрачев, студент ИГиП ТюмГУ,
направление «Юриспруденция»

Научный руководитель:

Д.А. Авдеев, кандидат юридических наук, доцент

В настоящее время мы являемся свидетелями различного рода преобразований, касающихся экономической, политической и других сфер жизни общества. Эти процессы, в той или иной степени затрагивают и модернизацию формы правления. На фоне происходящих в стране перемен, связанных с событиями 80-90-хх годов XX столетия, в конце 1993 года в России принимается Конституция, ставшая фундаментом нового отечественного законодательства.

В ст.1 Конституции 1993 г. Российская Федерация определяется как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Отечественная Конституция нисколько не уступает большинству своих европейских аналогов с точки зрения либерализма и концепции правового государства. В ней закрепляется перечень основных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаются принципы правового государства, демократизма и т.д. Однако в конституционном тексте не содержится точного указания на ту или иную разновидность республики, как это имеет место в основных законах ряда других государств.

Так, в частности в ст. 2 Конституции Казахстана говорится, что «Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления». То есть, здесь идет явное указание на президентскую республику. В Конституции Греции провозглашается: «Государственный строй Греции - парламентская республика». Аналогичное определение мы можем встретить в основном законе Болгарии. Таким образом, конституции различных государств конкретизируют их форму правления как ту или иную разновидность республики. Но не только Конституции РФ свойственно обобщающее определение формы правления. Подобная ситуация наблюдается и в ряде некоторых зарубежных конституций. Например, в основном законе ФРГ (ст. 20) содержится следующий текст: «Федеративная Республика Германия является демократическим и социальным федеративным государством». Конституция

Польши устанавливает: «Республика Польша есть демократическое правовое государство, осуществляющее принципы социальной справедливости». Кроме того, в конституциях ряда государств, при определении формы правления, встречается такое словосочетание как «демократическая республика». Подобное определение встречается в основных законах Латвии, Словении, Эстонии и др.

Республика (лат. res publica — общее дело) — форма правления, при которой глава государства избирается населением или специальной избирательной коллегией; законодательная власть принадлежит выборному представительному органу; также государство с такой формой правления[1; 887]. Однако данное определение не отражает все особенности республиканских государств, так как эта форма правления - явление достаточно сложное. Ведь государства, являясь республиками, могут иметь значительные различия между собой, что обуславливается историей каждой страны, текущей внутриполитической, внешнеполитической обстановкой и другими факторами. Поэтому, выделяется ряд признаков[2], присущих всем республиканским государствам. Среди них: существование единоличного главы государства — президента, парламента и кабинета министров; выборность на определённый срок главы государства, парламента и ряда других верховных органов государственной власти; юридическая ответственность главы государства; источником власти признается народ; высшая государственная власть основана на принципе разделения властей.

В настоящее время существует много видов республик, при этом в научной среде нет единого мнения о точном числе их разновидностей[3]. Мы считаем, что имеет смысл выделить лишь два основных типа республик: парламентскую и президентскую. Все остальные виды, на наш взгляд, являются синтетическими или производными от них. В президентской республике президент избирается внепарламентским способом; он одновременно является главой государства и главой правительства, т.е. он самостоятельно формирует правительство, которое нечет перед ним ответственность за свою деятельность. Взаимоотношения между президентом и парламентом строятся на принципе

разделения властей, в основе которого лежит система сдержек и противовесов. Для парламентской республики характерно избрание главы государства парламентским путем (самим парламентом или органом, образуемым на парламентской основе). Правительство формируется парламентом и несет перед ним ответственность.

Под термином «синтетические республики» подразумеваются те виды республик, которые сочетают в себе признаки обоих основных типов, т.е. были синтезированы при их слиянии в определенной пропорции. К таким республикам можно отнести смешанную и нетрадиционную. Смешанные республики сочетают в себе признаки как президентской, так и парламентской; при чем, в зависимости от преобладания признаков одной из составляющих, выделяют полупарламентскую и полупрезидентскую республики. Кроме того, форма правления может быть сформирована под влиянием политических, исторических, национальных и других факторов. Когда эти факторы проявляют себя в республиканском государстве, то образуются такие разновидности республик как социалистическая или исламская. Такие формы правления мы можем отнести, вместе с дуалистической республикой, к подвидам нетрадиционной республики.

Под «производными» мы понимаем такие виды республик, которые происходят от одного из основных типов (как правило, от президентской республики), перенимают их основные признаки, но при этом обладают некоторыми особенностями, к примеру, суперпрезидентская и монократическая.

Приведенный выше способ классификации республик мы можем назвать классификацией по генеалогическому принципу.

Высказывается иная точка зрения[4; 105], которая состоит в том, что республики можно классифицировать по способу формирования правительства, т.е. если его (правительство) формирует президент, то это президентская республика, если же ключевую роль в его формировании играет парламент, то это парламентская республика и т.д. Но выделяют и другие виды республик, которые сложно классифицировать, используя приведенную концепцию.

Поэтому мнение о том, что республики классифицируются по способу формирования правительства и объема его ответственности имеет смысл взять как одно из оснований их классификации. В качестве другого основания можно было бы взять, например, объем полномочий главы государства. В этом случае, список видов республик мог бы быть таким: парламентская, полупарламентская, полупрезидентская, президентская, суперпрезидентская, монократическая. Еще одним основанием может послужить способ избрания главы государства. Исходя из вышесказанного, мы можем сказать, что классификация республик связана с тем, каким именно образом осуществляется государственная власть и кто из субъектов государственно-правовых отношений (президент или парламент) наделён б**о**льшим количеством полномочий. По этому принципу республики классифицируются по трем основаниям: по способу избрания главы государства; по способу формирования правительства; по объему полномочий, принадлежащих главе государства.

Основываясь на вышеуказанных признаках, попытаемся определить принадлежность российской формы правления к той или иной разновидности республик.

Анализируя процессы, протекающие в различных сферах государственной жизни, мы можем говорить, что вводить уточняющее определение формы правления в России действительно имеет смысл. Это нужно хотя бы потому, что, как мы знаем, «республика» - понятие довольно широкое, что с одной стороны хорошо, так как предоставляет большую свободу в процессе «конструирования» государства. С другой стороны, это делает возможными различные манипуляции в сфере государственного устройства, осуществляемые в угоду тем или иным политическим силам. Таким образом, законность и конституционализм становятся всего лишь иллюзией, что мешает осуществлению принципов демократизма и прямого действия конституции. Это один из аргументов в пользу конкретизации некоторых положений, касающихся российской формы правления.

На первый взгляд, Россию можно было бы отнести к президентским республикам. К данному выводу позволяют прийти следующие признаки оной, к примеру, внепарламентский способ избрания Президента; ключевая роль главы государства в формировании правительства, которое несет перед ним ответственность. Но не стоит также оставлять без внимания и другие признаки, позволяющие отнести форму правления в нашей стране к другим подвидам республики. Например, наличие института главы правительства. При исследовании структуры органов государственной власти, мы можем говорить о наличии признаков формы правления, характерной для современной России. Перечислим некоторые из них. Первое — это несбалансированная система сдержек и противовесов. Второе — нетрадиционность структуры высших органов государственной власти, выраженная в наличии, как было сказано выше, института Председателя Правительства и некоторого количества органов государственной власти, функциональное назначение которых при детальном исследовании не вполне ясно (хорошим примером таких органов являются администрация Президента РФ или должность полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе).

Возникают трудности при определении роли Председателя Правительства в исполнительной власти. С одной стороны, законодательство устанавливает перечень его полномочий. Но с другой стороны, мы можем видеть, что Председатель Правительства играет ключевую роль в организации работы Правительства и даже более того, обладает некоторой автономией при реализации его политики. Это наводит на мысль о ключевой роли Председателя Правительства не только в самом Правительстве, но и в исполнительной власти в целом. Однако Президент также обладает значительным объемом полномочий в сфере исполнительной власти. Но благодаря некоторым правовым нормам[5] конфликта полномочий не возникает. Но отсюда следует, что у нас в стране существует некий дуализм государственной власти. Впрочем, такой дуализм представляется нам не очень выраженным, если учитывать наличие политической и конституционной ответственности Правительства перед

Президентом. Кроме того, Президент, обладая правом законодательной инициативы, по нашему мнению, де-факто является главой исполнительной власти. Различные органы государственной власти создаются и упраздняются, теряют старые полномочия и наделяются новыми (например, упразднение федерального агентства по образованию или изменение механизма наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов РФ). С одной стороны это свидетельствует о динамичном развитии государства, его модернизации, а с другой усложняет процесс определения формы правления в нашей стране. Поэтому, говоря о форме правления в Российской Федерации, учитывая текущее состояние структуры государства и динамику его развития, мы можем назвать нашу форму правления дуалистической республикой смешано-переходного типа. Мы пришли к данному выводу на основании предположения о том, что современная форма правления в России не закрепляется в текущем виде, но претерпевает все новые трансформации. Поэтому дополнительно к обозначению «дуалистическая республика» было прикреплено дополнение: «смешано-переходного типа». Такая конкретизация, как мы считаем, не только отражает принадлежность формы правления в России к синтетическим республикам, но и показывает динамический характер ее развития.

Мы рассмотрели основные особенности российской формы правления и ее модернизации. Государство продолжает развиваться, право претерпевает все новые изменения. Исследование государственного устройства в целом и формы правления в частности, помогает внести ясность в понимание текущего состояния государства и упорядочить знания о его структуре, упрощая тем самым научное прогнозирование его развития, что является одним из компонентов на пути к эффективной модернизации государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Новый юридический словарь / Под. ред. А.Н. Азрилияна. - 2-е изд. доп. М.: Институт новой экономики, 2008. С. 887.

2. См. «Республика» [Электронный ресурс] Режим доступа: http://ru.wikipedia.org/wiki/Республика
3. Теория государства и права: учебное пособие / кол. авторов ; под ред. Е.И. Темнова. - 2-е изд., стер. - М.: КНОРУС, 2009. - 384 с.
4. Авдеев Д.А. Форма правления России по Конституции 1993 г. // Государство и общество: проблемы взаимодействия: материалы международной научно-практической конференции. 23 декабря 2009 г., г. Киров / под ред. В.Т. Юргблюда, Е.А. Юшиной. - Киров: Изд-во ВятГГУ, 2010. - С. 105.
5. См. Указ Президента РФ от 12.05.2008 N724 (ред. От 31.12.2008) «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» (с изм. и доп., вступившими в силу с 01.03.2009).

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ РУКОВОДЯЩИХ КАДРОВ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.В. Осейчук, аспирант кафедры конституционного и муниципального права ИГиП ТюмГУ,
Научный руководитель:
Г.Н. Чеботарев, доктор юридических наук, профессор

Известная фраза Иосифа Сталина «Кадры решают все» является не только справедливой для современного состояния России, но и носит характер «роковой» не решенной или не эффективно решаемой проблемы. Очевидно, что качество государственного аппарата столь низкое, что его улучшение косметическими мерами весьма проблематично. По данным исследований Всемирного банка, современная Россия по качеству государственного управления в 1996-2006 гг. ухудшила показатели до уровня африканских государств. Россия по большинству показателей качества государственного управления отстает не только от развитых стран, но и от многих соседей по СНГ – Украины, Грузии и Молдавии. Опубликованный в печати обзор Всемирного

банка по эффективности бюрократической системы ставит Россию на один уровень с Перу, Пакистаном, Ираном и Индонезией [1].

Представляется, что улучшение качества государственного аппарата, надо начинать не с рядового служащего, а с высших государственных должностей: «лестницу начинают мести сверху, а не снизу». Без решения этой задачи Россия обречена на проигрыш в мировом соперничестве, в проведении социально-экономических и политических реформ. Еще в 1950 году, великий русский философ Иван Александрович Ильин в своем манифесте «Очередные задачи грядущей России» писал: «судьбы государств определяются качеством ведущего слоя» [2; 16]. Нашей стране нужна эффективная, профессиональная государственная служба, пользующаяся уважением большинства народа. Ибо, как отмечал О. Бисмарк, «с плохими законами и хорошими чиновниками управление еще возможно, но с плохими чиновниками не помогут никакие законы» [3].

Федеральный закон Российской Федерации «О системе государственной службы Российской Федерации» указывает, что принципами построения и функционирования системы государственной службы является профессионализм и компетентность государственных служащих (ст.3). При этом эффективность государственного аппарата во многом определяется профессионализмом и компетентностью чиновников, занимающих высшие должности и непосредственно отвечающих за работу департаментов, управлений и отделов.

Невозможно не согласиться с мнением А. Владимирова о том, что у государства есть только одна главная политика - это политика кадровая, так как все остальное управление великой державой и ее успех - прямо зависит от качества национальной управляющее элиты [4]. И, если Россия намерена войти в круг сильных и цивилизованных государств, то ей предстоит создать эффективную государственную службу, в которую стремились и имели реальную возможность попасть лучшие представители российского общества.

Всеобщая декларация прав человека, принятая 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблей ООН [5], в ст. 21 провозглашает право каждого

человека принимать участие в управление своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей, а также право на равный доступ к государственной службе в своей стране.

Часть 4 ст. 32 Конституции Российской Федерации определяет, что граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе [6]. Важнейшей формой обеспечения права граждан на равный доступ к государственной службе, является конкурс на замещение должности гражданской службы. При этом очевидно, что единственным способом, обеспечивающим равенство соискателей вакантных государственных должностей государственной службы, является процедура конкурсного отбора. Однако в законодательстве Российской Федерации установлен достаточно большой перечень случаев, когда конкурс может и не проводиться.

Конкурс, продекларированный Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в качестве основной формы комплектования кадров, на деле может превратиться в исключительный способ поступления на гражданскую службу, который будет применяться крайне редко. Практика назначения на руководящие должности может пойти таким путем, что конкурс будет вообще не применим ввиду того, что такие должности будут либо прямо отнесены к категориям должностей, замещаемых не по конкурсу, либо отнесены к должностям, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну. В этой связи целесообразно пересмотреть перечень случаев, когда при поступлении гражданина на гражданскую службу и замещении вакантной должности гражданской службы конкурс не проводится.

Опыт формирования так называемой «президентской сотни» также нарушает конституционный принцип равного доступа граждан на государственную службу. Данный кадровый резерв создавался при полном отсутствии законодательных процедур, подменял конкурсную процедуру отбора высшего эшелона гражданской службы и, по справедливой оценке Т.

Иларионовой, «еще больше способствует произвольным решениям в политике назначений и отставок» [7; 52].

Следует обратить внимание на то, что из-за отсутствия четких критериев отбора и надежной системы проверки будущих руководителей в аппарат органов государственной власти могут попадать лица с низкими профессиональными и моральными качествами. Тем более что квалификационные требования, установленные для замещения должностей гражданской службы, не отличаются требовательностью и конкретностью.

В этой связи автор считает, что следовало бы создать специальный федеральный орган по отбору, подготовке кадров на федеральную государственную службу, а также повысить уровень требований к лицам, претендующим на руководящие должности государственной службы.

Как известно, в результате проведение Дж.Картером реформы государственной службы, с 1979 года в США существует Служба ведущих руководителей (СВР). Она призвана обеспечить устойчивый кадровый резерв, как для карьерных, так и для политических назначений, повысить качество административного персонала, уменьшить напряженность между карьерными служащими и политическими назначенцами, осуществлять другие координационные функции по управлению персоналом. В. Лобанов обращает внимание на то, что из 30 стран, входящих в организацию Экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) имеют отдельную службу высших руководителей. Ее особенностями является: назначение на конкурсной основе в соответствии с заслугами, требование владения специальными управленческими навыками и умение работать в системе централизованного управления [8; 64].

Представляется необходимым изменение на законодательном уровне процедуры конкурсного отбора, состоящей из оценки профессиональных качеств, посредством комплексного тестирования, включающего наличие сложных конкурсных вопросов по теории государственного и муниципального управления, юриспруденции, административной этике, менеджменту, экономике, финансам, русскому языку, анализу систем, тесты для оценки

интеллектуальных, организаторских и творческих способностей а также вопросы по профилю деятельности государственного органа, в рамках которого проводится конкурсный отбор. При этом представляется разумным сформировать независимые в организационных и финансовых отношениях конкурсные комиссии, состоящие преимущественно из авторитетных представителей гражданского общества.

Необходимо также заметить, что такие формы оценки профессиональной деятельности гражданских служащих, как квалификационный экзамен и аттестация призваны обеспечить улучшения качества аппарата государственной гражданской службы. Однако Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определено, что не все гражданские служащие привлекаются к процедуре квалификационного экзамена и аттестации, эти кадровые технологии могут не касаться некоторых гражданских служащих, замещающих должности, относящиеся к категории «руководители» и «помощники (советники)»[9].

Поскольку гражданские служащие категории «руководители», замещающие должности гражданской службы на определенный срок, а также «помощники (советники)» не привлекаются к процедуре квалификационного экзамена, то недостаточно обоснованным является присвоение им классных чинов гражданской службы без оценки их профессионального уровня конкурсной или аттестационной комиссией. Как известно, другим категориям гражданских служащих классные чины присваиваются по результатам квалификационных процедур.

По указанным основаниям требуют изменения нормы Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», касающиеся определения круга лиц, не привлекающихся к процедуре квалификационного экзамена и аттестации. Необходимо устранить не вполне обоснованные ограничения применения этих кадровых технологий в отношении руководящего состава государственной гражданской службы.

Подводя итог всему выше сказанному, необходимо отметить, что такие современные кадровые технологии как конкурсный отбор, квалификационный экзамен, аттестация следует активно использовать в практике работы с высшим эшелоном государственной гражданский службы Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Шаповалов, А. Десять лет без права на прогресс/ А. Шаповалов// Коммерсантъ. - 2007. - № 120.

2. *Ильин И. А. О воспитании национальной элиты* / *И. А. Ильин*; [*сост., вступ. ст. и коммент. Ю. Т. Лисицы*]. - *М.* : *Жизнь и мысль, 2001*. - 509с.

3. Оболонский А.В. Государственная служба в России и в мире: тенденции последних десятилетий/ А.В. Оболонский // ЧиновникЪ. - 2005. - № 3 (37).

4. См. Владимиров А. Кадры решают все или основные направления кадровой политики России. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.kadet.ru/lichno/vlad_v/Kadry_vse.htm.

5. См. ст. 21 Всеобщей декларации прав человека, принятой 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН.

6. См. ст. 32 Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. М.: Юрид. лит. 1993.

7. Иларионова Т. Модели осуществления административной власти/ Т. Иларионова // Государственная служба. - 2009. - № 5. - С.52.

8. Лобанов В. Госслужба США: подготовка высших руководителей/ В. Лобанов // Государственная служба. - 2009. - № 6. - С.64.

9. См. ст. 49 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Н.А. Базанова, студентка ИГиП ТюмГУ
направление «Юриспруденция
Научный руководитель:
Д.А. Авдеев, кандидат юридических наук, доцент

В теории избирательного права выделяют две избирательные системы – мажоритарную и пропорциональную, каждая из которых имеет свои разновидности. В России используются мажоритарная система абсолютного большинства, (на выборах Президента Российской Федерации), мажоритарная система относительного большинства (при избрании половины депутатов региональных парламентов), а также пропорциональная система (при формировании Государственной Думы и половины депутатов региональных парламентов).

Каждая система имеет как достоинства, так и недостатки, и соответственно различные последствия для формирования политического строя. Мажоритарная система предпочтительнее с точки зрения прямого представительства избирателей (каждый избиратель обладает информацией о том, какой депутат будет представлять его интересы), соответственно здесь возникает тесное взаимодействие депутатов и гражданского общества. Пропорциональная система обладает преимуществами с точки зрения полноты представительства, облегчает достижение компромиссов между конкурирующими интересами. По мнению Б.И. Макаренко, «мажоритарная система, проводимая в один тур через несколько циклов часто (но не обязательно) приводит к двухпартийной системе (данная ситуация в политологии называется «Законом Дюверже»), пропорциональная к значительному увеличению числа партий в парламенте» [1; 6], и как следствие возникает затруднение в эффективной реализации функций парламента

Необходимо отметить, что современное демократическое развитие России невозможно без тщательно проработанных избирательных процедур, поэтому в России избирательная система претерпевает значительное количество изменений. Политическая элита России находится в постоянном поиске наиболее оптимальной избирательной системы, как на федеральном уровне, так и на региональном и местном. На первый взгляд малозначительные модификации в законодательстве о выборах (колебание «заградительного барьера» от 5% до 7%; новые условия в регистрации участников избирательного процесса, изменения в сфере формирования федеральной и региональных частей списков) вне сомнения повлияли на конечный результат выборов. Однако регулярные изменения в избирательном законодательстве не позволяют политическим партиям в полной мере выстраивать стратегическое планирование для участия в выборах.

В свою очередь Президент Российской Федерации в ежегодном Послании Федеральному Собранию констатировал, что в сфере реформирования избирательного процесса и избирательной системы произошли положительные сдвиги: «Уже в этом году парламентское большинство поддержало ряд моих законодательных инициатив, направленных на решение таких задач. Был фактически снижен до 5 процентов так называемый барьер прохождения партий в Государственную Думу. Партии получили право выдвигать кандидатов на должности руководителей субъектов Федерации, а также гарантии равного освещения их деятельности в государственных средствах массовой информации» [2].

Заслуживают внимания изменения, связанные с принятием 22 апреля 2005 года Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации»[3]. С 2005 года выборы депутатов Государственной Думы осуществляются полностью по пропорциональной системе, в то время как ранее Дума формировалась смешанным способом (половина депутатов избиралась по пропорциональной, а другая – по мажоритарной). Переход к пропорциональной избирательной

системе вызвал неоднозначную реакцию учёных и политических партий. По мнению А.В. Иваненко, отечественная правовая действительность, а главное, общественность ещё не готовы к восприятию данных реформ, поскольку в стране отсутствует устойчивая партийная система, способная адекватно отражать интересы и реализовывать свои программы [1; 6]. Однако большинство учёных придерживаются такой точки зрения, что переход к пропорциональной избирательной системе позитивен, поскольку данная система является наиболее демократичной и справедливой[4]. Немаловажным также является тот факт, что переход к пропорциональной системе позволил эффективно и с наибольшим учётом голосов избирателей осуществлять распределение мандатов. «Важнее то, что почти никто из депутатов Государственной Думы не избирался по одномандатным округам большинством голосов избирателей. Голоса избирателей разбивались между 10, 15 или даже 20 кандидатами. Соответственно возникает парадокс: депутаты избирались большинством около 20-25% голосов. 80% избирателей голосовали не за них»[5].

При несомненных положительных чертах данной системы, действующая на выборах депутатов Государственной Думы избирательная система имеет ряд недостатков. Во-первых, минусом нашей избирательной системы является архаичная избирательная квота, которая называется у нас естественной квотой или первым и вторым избирательным частным: общее число поданных действительных голосов избирателей делится на число депутатских мест. В результате получается квота: число голосов, необходимых для избрания одного депутата. Но всегда остаются остатки голосов, и приходится прибегать к повторному вычислению. А избирательные комиссии не информируют избирателей о порядке вычисления квоты – мы видим только результаты. Почти нигде в мире не пользуются такой системой. Существуют другие более совершенные способы вычисления избирательного метра: иногда используется метод искусственной квоты, но гораздо чаще квота вычисляется по широко известному методу д'Ондта. В обоих случаях сразу распределяются все места.

Во-вторых, это отсутствие индивидуализации кандидатов. Избиратели зачастую абсолютно не владеют информацией о кандидатах, которые будут представлять их интересы в Государственной Думе. Если партии выдвигают до 500 кандидатов и если участвуют хотя бы 5 партий, то никогда избиратель не будет читать списки из пяти тысяч имен кандидатов, даже если они будут опубликованы заранее. Для решения данной проблемы многие учёные предлагают использовать опыт зарубежных стран, которые используют на выборах в парламенты открытые списки. Данная система безусловно является весьма прогрессивной, поскольку позволяет избирателю голосовать не только за партию, которая будет представлена в парламенте, но и за конкретных лиц, которые будут избраны от этой партии в парламент. Однако нельзя не учитывать то, что эта система осложняет подсчёт голосов. «Этому обстоятельству можно было бы не придавать значения, справедливо полагая, что выбор избирательной системы призван обеспечивать права граждан, а не удобство избирательных комиссий. Но усложнение подсчёта голосов влечёт за собой и усложнение контроля за этой операцией, а соответственно снижение доверия общества к полученным результатам»[4; 175].

Заслуживает внимания точка зрения В.Е. Чиркина. По его мнению, современную избирательную систему России необходимо преобразовать в пропорциональную избирательную систему с преференциальным, т.е. предпочтительным вотумом. Такие системы существуют в Японии, Финляндии и во многих других странах. Для этого ликвидируется единый федеральный округ. Страна делится на несколько десятков (примерно 40-50) многомандатных избирательных округов. Округа будут неравными, чтобы не нарушать административные границы. От каждого округа могут избираться 10-15 депутатов в пропорции к численности населения. Данное изменение также позволит оживить деятельность региональных партийных организаций. Кандидатов будут выдвигать не центральное партийное начальство, а региональные и местные организации партий. Это повысит их активность, работу среди населения.

В этой связи хотелось бы отметить, что в последнее время высказываются предложения по реформированию избирательного процесса в субъектах Российской Федерации. В частности, Президентом было предложено установление гарантий представительства партиями, которые на выборах в представительный орган субъекта Российской Федерации получили более 5 % голосов, что позволяет учитывать интересы меньшинства. Также Президент предлагает «ввести единый критерий установления численности депутатов органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, предусмотреть гибкий порядок постепенного выравнивания перекосов. Представительство должно быть более универсальным…Было бы полезно, чтобы органы законодательной власти всех уровней как минимум одно заседание в году посвящали заслушиванию и обсуждению сообщений и предложений партий, не представленных в законодательных органах. Непарламентским партиям также нужно гарантировать возможность постоянного участия в работе Центральной и региональных избирательных комиссий»[2]. Безусловно, вышеперечисленные предложения способствуют повышению уровня представительства интересов граждан, однако данные меры носят консультативных характер, и реальная возможность влияния региональных отделений партий на политическую ситуацию и законотворческий процесс практически исключается. Соответственно возникает вопрос о целесообразности введения данных институтов.

Также немаловажным фактором в реформировании избирательной системы является позиция самого общества, его заинтересованность в проведении изменений для демократизации избирательных процедур и «прозрачности» избирательного процесса. Нередким явлением в современной России является недоверие и пренебрежение со стороны общества к проведению выборов, поскольку у граждан отсутствует уверенность в справедливости подсчёта голосов, в правильности соблюдения порядка проведения выборов. В этой связи наиболее приемлемым будет повышение уровня взаимодействия общества с избирательными комиссиями. Так, например, вполне возможным

является использование опыта зарубежных стран, которые используют на выборах всех уровней автоматизированных систем подсчёта голосов, а также электронных средств для обеспечения избирательного процесс, что способствует снижению уровня злоупотребления членов избирательных комиссий.

Таким образом, можно сказать о том, что реформа избирательной системы является приоритетным направлением в политике нашей страны. За сравнительно короткий период была создана новая законодательная база для функционирования института выборов на федеральном и региональном уровнях. Однако в отечественной избирательной системе существует ещё несколько нерешённых проблем, которые, вне сомнения, возможно преодолеть с учётом опыта зарубежных государств и разработок отечественных учёных, что позволит скорректировать сложившуюся на настоящий момент избирательную систему для дальнейшего строительства демократического и правового государства.

СПИСОК ДИТЕРАТУРЫ

1. Б.И. Макаренко. Верна ли будет пропорция? /Полития: Анализ. Хроника. Прогноз. – 2004. - № 1 (32).
2. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. [Электронный ресурс] /http://www.kremlin.ru/transcripts/5979//
3. . Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания от 18.05.2005 N 51-ФЗ (ред. от 19.07.2009), "Собрание законодательства РФ", 23.05.2005, N 21, ст. 1919.
4. Иванченко, А.В. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы / А.В. Иванченко, А.В. Кынев, А.Е. Любарев // - М.: Аспект пресс, 2005.
5. Избирательная система России [Электронный ресурс]: http://art.ioso.ru/seminar/2009/projects11/election/1-6.html

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОДЕРЖАНИЯ ТРУДОВОГО ДОГОВОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ С ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ США)

К.С. Боброва, студентка ИГиП ТюмГУ
направление «Юриспруденция»
Научный руководитель:
И.П.Чикирева, кандидат юридических наук, доцент

Развитие общественных отношений характеризуется динамическими процессами, среди которых и изменения в системе права. Рынок труда является наиболее специфичным, так как товаром в данном случае является рабочая сила.

Центральным институтом трудового права является трудовой договор, с которым связаны иные институты трудового права (оплата труда, рабочее время, время отдыха и др). [1]. Актуальность этих вопросов обусловлена трансграничными трудовыми отношениями в русле общемировых и интеграционных процессов, а также для формирования всеобщей теории трудового права, разработка которой актуальна для современного трудового права.

Правоотношения, связанные с содержанием трудового договора в РФ и США и анализ правовых норм, посвященных регулированию условий трудового договора в РФ и США, позволили выявить различия, существующие в области правового регулирования отношений в России и США .

Одним из основных источников права США, действующих на всей территории США, является Свод законов США [2]. Каждый из разделов данного Свода посвящен регулированию обособленной группы правоотношений. Так, правовому регулированию трудовых отношений посвящен раздел 29 Свода законов США. Следует отметить, что помимо раздела 29 Свода законов США в США принимались и отдельные нормативно-правовые акты, регулирующие трудовые отношения. Гарантии при заключении трудового договора –

закреплены в основном в нормативно-правовых актах, запрещающим дискриминацию: Закон «О дискриминации в занятости по возрасту (The Age discrimination in employment Act) 1967г. [3], которым запрещается дискриминация работников по возрастному критерию. Закон распространяется на работников старше 40 лет и предусматривает возможность защиты работников от увольнения, снижения заработной платы и социальных выплат в связи с их возрастом. Закон «Об американцах – инвалидах» (The Americans with disabilities Act) 1990г. [4], нацелен на устранение дискриминации при трудоустройстве и в процессе осуществления трудовой деятельности по отношению к работникам, имеющим инвалидность. Закон «О равной оплате труда» (The equal pay Act) 1963г. [5], устанавливает запрет на дискриминацию в области оплаты труда, основанную на половом признаке. Закон «О запрете дискриминации по беременности» (The Pregnancy discrimination Act) 1978г. [6], устанавливает запрет дискриминации в трудовых правах по мотивам беременности и родов, а также наличия малолетних детей. Закон «О гражданских правах» (The civil rights Act) 1991г. [7], устанавливает запрет дискриминации в трудовых правах по такому критерию, как наличие инвалидности, кроме того, запрещает домогательства на работе и устанавливает размеры денежных выплат потерпевшим работникам в случае нарушения работодателем указанных выше положений.

В США индивидуальный трудовой найм оформляется юридически в виде трудового договора, который большинство работников заключает без посредников, путем непосредственных контактов с нанимателем. При заключении и реализации трудового договора воля работника должна быть не только личной и свободной, она должна быть определенно оформлена в трудовом договоре. В США, учитывая многообразие и специфику труда различных категорий работников, форм занятости, правовое регулирование трудового договора характеризуется значительной дифференциацией.

Наиболее распространенным видом трудового договора в США является договор на неопределенный срок, который заключается как в устной, так и в

письменной форме. В США работодатель определяет вид трудового договора, заключаемого с работником: на неопределенный срок или срочный. В отличие от законодательства РФ, где стороны не вполне свободны в выработке условий трудового договора срочный трудовой договор может заключаться по инициативе работодателя либо работника только в определенных случаях.

Основополагающими моментами трудового договора являются: режимы рабочего времени, оплата труда, гарантии и др. В последние годы в США получили распространение «гибкие», «мобильные» режимы рабочего времени. На практике в индивидуальных трудовых договорах согласовывается недельная, месячная, квартальная или годовая продолжительность рабочего времени, которая может варьироваться по усмотрению нанимателя в пределах установленного максимума в течение учетного периода.

За работу свыше 40 часов в неделю работодатели оплачивают сверхурочно. В США сверхурочными часами, считается время свыше 40 часов работы в неделю. Работнику выплачиваются сверхурочные, если он проработал более чем 40 часов в неделю, несмотря на то, что в последующей недели, он мог проработать менее 40 часов (за исключением определенных мер, разрешенных для лечебных, пожарных учреждений, и персонала правоохранительных органов).

Федеральный закон США ограничивает число рабочих часов, для лиц моложе 18 лет, они могут работать только в свободное от учебы время: в течение 18 часов в неделю в период учебного времени; 40 часов в неделю в каникулярное время.

Заработную плату составляют все источники оплаты: собственно зарплата, дополнительные выплаты на жилье, питание, бензин и т. д. Оплата больничных, несчастных случаев и страхование жизни считается элементом заработной платы.

Минимальный размер оплаты труда с 24 июля 2009г. составляет 7,25$ в час (29 USC 206). При этом, если у Штата есть минимальный размер оплаты труда, который выше чем федеральный минимум, работодатели, подчиненные

государственному закону о минимальном размере оплаты труда, обязаны заплатить более высокую норму служащим, работающим в этом Штате [9].

Отдельным группам служащих работодатели могут платить меньшую заработную плату, чем установлено минимальным размером оплаты: людям с умственными или физическими недостатками, имеющими соответствующий документ от Министерства труда, студентам – очникам, работающим в розничной продаже или магазинах обслуживания, сельском хозяйстве, при колледжах, университетах.

Работодатели оплачивают сверхурочное время служащих в 1,5 раза, если они работают более чем 40 часов в неделю. Есть случаи, когда закон освобождает работодателей оплачивать сверхурочные часы, в этом случае работодатели могут потребовать, чтобы служащие работали больше чем 40 часов в неделю. Это следующие категории лиц: служащие межгосударственных авиакомпаний и железных дорог; служащие – моряки; водители, работающие по поставке товаров; сельскохозяйственные служащие; таксисты и др.;

В отличие от законодательства РФ, где перемещение работника является существенным изменение условий труда и требует обоюдного соглашения с двух сторон [14], в США перевод на другую работу, которая не ведет к резкому сокращению заработной платы или изменению условий труда, не считается изменением условий трудового договора нанимателем, который осуществляет свою директивную власть, и не требует согласия работника. На практике такие изменения ведут к фактическому перемещению на менее квалифицированную, хуже оплачиваемую работу. Отказ работника от перевода влечет дисциплинарное наказание, и увольнение. Таким образом, закреплен юридический принцип, согласно которому наниматель имеет право перевести работника на другую работу. Определяющими являются интересы производства, прибыль предприятия.

Право предпринимателя на увольнение работников является выражением равенства сторон трудового контракта и проявлением свободы любой из сторон прекратить в любой момент по своей воле договорные отношения. Однако это

равенство на деле не что иное, как юридическая фикция. В США принцип увольнения по уважительным причинам, закреплен только в коллективных договорах.

Законом «О справедливых трудовых стандартах» (The Fair Labor Standards Act) 1938г., [2], устанавливаются процедура рассмотрения трудовых споров, особенности регулирования труда отдельных категорий работников. Для разрешения трудовых споров в США имеется Национальное управление по вопросам трудовых отношений (НУТО) [8]. В состав НУТО входят пять «независимых» членов, назначаемых на определенный срок. Таким образом, в отличие от обычного состава трудовых судов, не существует ни законодательно закрепленного, ни иного требования к обеспечению какой-то формы трехсторонней структуры.

Необходимо отметить ряд отличий и недостатков регулирования трудовых отношений в США в сравнении с РФ. Различия трудовых договоров по виду касаются формы, содержания, сферы действия, порядка заключения и других условий. В соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации и Соединенных Штатов сторонами трудовых отношений являются участники этих отношений, имеющие определенные права и обязанности.

В Российской Федерации основные права и обязанности закреплены в Трудовом Кодексе, в США правовому регулированию посвящен раздел 29 Свода законов о США, основным из которых является федеральный Закон «О справедливых трудовых стандартах», а так же отдельные нормативно-правовые акты (Закон об равной оплате труда, Закон о запрете дискриминации по беременности и др.).

Согласно Трудовому Кодексу Российской Федерации работодателем является физическое либо юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые отношения с работником, в отличии от США. В понятие «работодатель» в американском законодательстве включается не только лицо, заключившее трудовой договор с работником, а вообще любое, которое в отношениях с работниками действует в интересах работодателя.

Различия есть в наступлении трудовой дееспособности. В полном объеме трудовая дееспособность наступает в России с 18 лет, в США - с 21 года.

Различия есть в начислении оплаты за сверхурочные рабочие часы. В США отдельно оговорены суммы за переработку сверхурочно в вечернее, ночное время, в выходные, а так же время отпуска. В РФ величина сверхурочных, в соответствии со ст. 152 ТК одинакова.

Законодательством США предусматривается возможность вносить в трудовые и коллективные договоры условия, ухудшающие положение работников по сравнению с нормами нашего законодательства. В Трудовом кодексе РФ прямо установлен запрет на внесение таких условий в трудовые или коллективные договоры согласно статьям 50, 57 ТК /

Размер минимальной оплаты труда в США в отношении лиц моложе 20 лет ущемляет права работающей молодежи в сравнении с РФ. Для работников, не достигших возраста 20 лет, в течение первых 90 дней его работы заработная плата меньше и составляет 4,25 долл. США в час., вместо 7,25 долл. в час. Трудовой кодекс РФ в значительно большей степени защищает права работников и работникам в возрасте до 18 лет гарантируется равная оплата, с учетом отработанного времени, так как им устанавливается сокращенное рабочее время.

Временные работники, работники, работающие не полный рабочий день, работники имеющие статус «заемных» в США не защищены в полной мере правовыми нормами, в отличие от работников РФ, имеющими одинаковые права с постоянными работниками [11].

В Соединенных Штатах Америки в отличие от Российской Федерации признан и закреплен юридический принцип, согласно которому наниматель имеет право по своему усмотрению перевести работника на другую работу без согласования работника. Главным здесь являются интересы производства.

В США (в Законе «О справедливых трудовых стандартах») [2], в отличие от РФ не урегулированы ряд важных вопросов, связанных с трудовой деятельностью и социальными льготами такими как: необходимость выплаты

пособия по временной нетрудоспособности; пособия по беременности и родам; не регламентирован порядок оплаты и продолжительность ежегодных оплачиваемых отпусков.

В США на уровне федерального законодательства не принималось каких-либо актов, закрепляющих основания прекращения трудового договора, кроме нормативно-правовых актов по дискриминации. Работники в США практически не защищены от необоснованного увольнения, если основания увольнения прямо не оговорены в трудовом или коллективном договоре, в отличие от предусмотренного законодательством о труде Российской Федерации [12].

В США уделяется крайне незначительное внимание международно-правовым стандартам в сфере труда и, как правило, США, не стремится брать на себя какие-либо обязательства, налагаемые такими международными соглашениями [13].

Следует отметить, что регулирование трудовых и иных непосредственно связанных с трудовыми отношений в США осуществляется преимущественно нормами внутринационального законодательства собственными стандартами.

В настоящее время США ратифицировали лишь 14 Конвенций МОТ. Среди этих четырнадцати Конвенций лишь ОДНА направлена на защиту прав всех работников - это Конвенция МОТ N 105 «Об упразднении принудительного труда» (1957г.).

США до сих пор не ратифицировали таких важных конвенций, направленных на обеспечение защиты прав работников, как: Конвенция МОТ N 87 «О свободе ассоциаций и защите права на организацию» (1948г.), Конвенция МОТ N 95 «Относительно защиты заработной платы» (1949г.), Конвенция МОТ N 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения» (1975г.) и др.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в нормах права, регулирующих содержание трудовых отношений, США стремятся устанавливать свои собственные стандарты в сфере правового регулирования труда, в том числе и иностранных граждан, следуя своим собственным

интересам, и не стремятся согласовывать свое внутринациональное законодательство с общепризнанными принципами и нормами, выработанными мировым сообществом.

В Российской Федерации Трудовой Кодекс гарантирует лицу, работающему по трудовому договору, независимо от того является ли он иностранным работником, временным работником или работающим с неполным рабочем днем довольно высокий уровень социальной защиты.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 1 (часть I). - Ст. 3.
2. Fair Labor Standards Act of 1938 WH Publication 1318.
3. The Age discrimination in employment Act of December 15, 1967 81 Statutes at large 602.
4. The Americans with disabilities Act of July 26, 1990 104 Statutes at large 327.
5. The Equal pay Act of June 10, 1963 77 Statutes at large 56.
6. The Pregnancy discrimination Act of October 31, 1978 92 Statutes at large 2076.
7. The civil rights Act of November 21, 1991 105 Statutes at large 1071.
8. FLSA Supplement to What to Do About/Personal Problems. Rev. 8/09. – p. H-95.
9. FLSA/Minimum Wage WH Publication 1359 Rev. 12/09 (SNA). – p. M-32.
10. Ronald B. Standler History of at-will employment law in the USA // http://www.rbs2.eom//atwill.htm.
11. Lincoln Fed. Labor V. Northwestern Iron & Metal Co., 335 U. S. 525, 536 (1949).
12. Petermann V. International brotherhood of teamsters, 344 P. 2d 25 (Cal. App. 1959).
13. Horace G. Wood A treatise on the master and servant, 1877 (2nd ed.) Albany: John D. Parsons, 1877. – C. 272.
14. Комментарии официальных органов к Трудовому кодексу РФ / Верховцев А.В. - 6-е изд., доп. - М., 2006. – С. 1216.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН: В РОССИЙСКОМ И МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

О.Г. Сычева, студентка ИГиП ТюмГУ,
специальность «Государственное и муниципальное управление»
Научный руководитель:
М.О. Лиц, кандидат юридических наук, доцент

В условиях динамично меняющегося мира, углубления международной интеграции в сфере экономики и труда, высокой мобильности и миграции граждан самых различных стран, актуальным является вопрос правового статуса иностранных граждан, проживающих на территории Российской Федерации, в частности проблемы реализации избирательных прав иностранных граждан.

Иностранцам в Российской Федерации категорически запрещается принимать участие в выборах в органы государственной власти как федерального, так и регионального уровней, участие в референдумах указанных уровней[2], находиться на муниципальной службе[3]. Ограничены иностранные граждане и в праве быть членами политических партий, что предупреждает доступ их к участию в выборах представительных органов власти в качестве кандидатов, выдвигаемых от партий[4]. При этом, соблюдая национальный режим для иностранных граждан, федеральным законодательством предусмотрено наделение иностранных граждан правом как активного, так и пассивного участия в выборах, но только в органы местного самоуправления и с условием закрепления такого права международным договором Российской Федерации[5]. Активное избирательное право предполагает право гражданина избирать депутатов и должностных лиц, а также принимать участие в голосовании на референдуме. Пассивное участие в выборах – право избираться в органы местного самоуправления, на выборные муниципальные должности (то есть, право быть зарегистрированным в качестве кандидата, проводить наравне с другими кандидатами предвыборную пропаганду и агитацию и т.д.). Для

реализации иностранному гражданину своих избирательных прав, предусмотренных российским законодательством, необходимо соблюдение ряда условий: указанное право должно быть предусмотрено международным договором, заключенным Российской Федерацией с соответствующим иностранным государством; таким правом пользуется только иностранные граждане, достигшие возраста 18 лет и постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования. Помимо этого закон предоставляет право участвовать в иных избирательных действиях при проведении местных выборов, а также участвовать в местном референдуме. Активное и пассивное избирательное право осуществляется иностранными гражданами на тех же условиях, что и гражданами Российской Федерации.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об основных принципах организации органов местного самоуправления Российской Федерации»[6] установлено, что иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами. Согласно названному закону иностранные граждане и граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства, вправе быть избранными депутатом представительного органа местного самоуправления, главой муниципального образования и главой местной администрации, однако эти права должны быть предусмотрены положениями соответствующего международного договора.

Вопросы местного значения, в том числе избрания главы муниципального образования, главы местной администрации, в муниципальных образованиях с численностью жителей, обладающих избирательным правом менее 100 человек, решаются на сходах граждан. В данном случае сход граждан, имеющих избирательное право, осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования (ст.25 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[7]). Отсюда следует, что

иностранные граждане и граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства, при соблюдении всех условий, установленных российским законодательством, и наличии соответствующих положений в международном договоре, имеют право в соответствии с данным положением быть избранными сходом граждан главой муниципального образования, главой местной администрации, председателем схода[8].

Поскольку точного перечня прав иностранных граждан в избирательном процессе российское законодательство не дает, то, как указывают положения соответствующих нормативно-правовых актов, при определении данных прав для конкретного иностранного гражданина необходимо обращаться к положениям международного договора, заключенного между Российской Федерацией и государством, гражданство которого данное лицо имеет. Такую же рекомендацию дает Центральная избирательная комиссия в своем письме Председателям избирательных комиссий субъектов Российской Федерации[9].

В настоящее время Российская Федерация имеет четыре действующих международных договора, регламентирующих правовое положение российских граждан на территории государств, с которыми заключены договоры, и соответственно граждан этих государств на территории Российской Федерации. К ним относятся: договоры между Российской Федерацией и Республикой Казахстан[10], Российской Федерацией и Республикой Киргизия[11], Российской Федерацией и Туркменистаном[12], Российской Федерацией и Республикой Арменией[13]. Договоры налагают некоторые ограничения в избирательных правах на иностранных граждан, оставляя другие вопросы регулирования по рассматриваемым правам национальному законодательству, в котором иностранный гражданин проживает.

Например, граждане Республики Казахстан и Киргизской Республики, постоянно проживающие на территории Российской Федерации, ограничены в активном и пассивном избирательных правах. В осуществлении активного избирательного права исключена возможность избирать представительные органы власти не только федерального и регионального уровней, но также

представительные органы местного самоуправления. При использовании пассивного избирательного права граждане указанных республик не могут занимать должности глав районных, городских, сельских, поселковых администраций и их заместителей. При этом они имеют право занимать должности руководителей и заместителей руководителей структурных подразделений областных, районных, городских, сельских, поселковых администраций, а также отделов, управлений, комитетов и других организаций, входящих в систему местных органов исполнительной власти, в соответствии с порядком согласованным сторонами.

Граждане Туркменистана имеют такие же права и свободы и несут такие же обязанности, что и граждане Российской Федерации. В отличие от граждан Республики Казахстан и Киргизской Республики граждане Туркменистана пользуются широкими избирательными правами, а именно в полном объеме наравне с гражданами Российской Федерации. Они вправе избирать выборные органы и должностные лица муниципального образования, в котором постоянно проживают, и выдвигать свои кандидатуры на выборах любых должностей органов местного самоуправления без исключения.

Граждане, прибывшие из Республики Армения и постоянно проживающие на территории муниципального образования Российской Федерации, не имеют никаких избирательных прав (ни активного, ни пассивного) не только на выборах федеральных и региональных органов, но и муниципальных. Однако, исходя из положений договора, не лежит запрет на участие в голосовании в местном референдуме и в возможности занимать должности, не требующие в соответствии с российским законодательством наличия ее гражданства. Вместе с этим в договоре указывается на возможность национального законодательства Российской Федерации и применимыми нормами международного права предоставлять гражданам Республики Армения больший объем прав и свобод, чем это предусмотрено договором.

Следует отметить, что права и обязанности, прописанные в перечисленных международных договорах, касаются и граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории соответствующего государства.

Таким образом, международные договоры Российской Федерации в определенной мере раскрывают и дополняют положения национального законодательства.

Также существуют международные договоры, в которых Российская Федерация не участвует, но которые заслуживают внимания и обсуждения.

Так, например, ст.8 Договора о Европейском союзе наделяет активным и пассивным избирательным правом на местных выборах граждан Европейского союза[14]. Конвенция «Об участии иностранцев в общественной жизни при решении вопросов местного значения»[15], регулирует не только избирательные права иностранных граждан, но также затрагивает их права на местном уровне в целом. Положения Конвенции устанавливают право иностранцев на участие в выборах в составе электората и в качестве кандидатов на избираемые должности, при условии проживания этого гражданина на территории страны не менее пяти лет. Срок проживания в стране может быть страной, присоединившейся к Конвенции, по желанию сокращен. В документе закреплено право на свободу выражения своего мнения, свободу мирных собраний и создания ассоциаций с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. При решении вопросов местного значения органы власти должны обеспечить участие иностранцев в публичных опросах, процессах планирования и других процессов консультаций по вопросам местного значения.

Кроме этого, иностранные граждане наделяются правом создавать и обеспечивать функционирование консультативных органов, представляющих иностранных резидентов в органах местного самоуправления, в которые иностранцы могут быть выбраны.

Страны, присоединившиеся к Конвенции, обязуются обеспечить доступ иностранцев к информации, которая касается их прав и обязанностей

применительно к публичной жизни в вопросах местного значения. А при наступлении войны или иных чрезвычайных положениях права иностранцев могут быть ограничены.

Описанная Конвенция интересна тем, что она регулирует вопросы, связанные с участием в политической жизни иностранных граждан на местном уровне, вводит права, новые для российского законодательства (например, создание консультативных органов, представляющих интересы иностранных граждан при местной администрации), структурирует нормы, касающиеся прав иностранцев при решении вопросов местного значения.

Из изложенного следует, что правовое регулирование избирательных прав иностранных граждан на местном уровне на территории Российской Федерации осуществляется на основе общих положений российского законодательства, отдельными международными договорами, действующими для Российской Федерации.

В целях совершенствования правового регулирования исследуемых вопросов могут быть использованы положения иных международных правовых актов, в которых наше государство пока не участвует. Прежде всего, речь идет о Конвенции «Об участии иностранцев в общественной жизни при решении вопросов местного значения». Для Российской Федерации присоединение к Конвенции не вызовет особых сложностей, поскольку документ дает право государству отказаться от применения ряда ее положений в случае явных противоречий в законодательстве. Присоединившись к данной Конвенции, Российская Федерация обозначила бы себя как страну, реализующую принцип равенства для всех граждан, иностранных в том числе, учитывающую интересы всех людей, проживающих на территории страны.

Нужно отметить, что в настоящее время реализация иностранцами своих избирательных прав производится исключительно редко. В частности, в Тюменской области оно сводится только к реализации активного избирательного права. Объясняется такая пассивность иностранцев не только их малым количеством, но к тому, что, вероятно, многие не знают о своих правах. О

наличии таких прав у иностранцев не знают также граждане Российской Федерации.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

1. Точного перечня прав иностранных граждан в избирательном процессе российское законодательство не содержит. Для граждан отдельных государств права определяются заключенными двусторонними договорами. В Российской Федерации действуют четыре международных договора с Республикой Казахстан, Киргизской Республикой, Туркменистаном и Республикой Армения. Данные международные договоры в определенной мере раскрывают и дополняют положения национального законодательства.
2. Присоединение Российской Федерации к Конвенции «Об участии иностранцев в общественной жизни при решении вопросов местного значения» позволило бы увеличить активность иностранных граждан и наработать определенную практику избирательным комиссиям при проведении выборов с участием иностранных граждан. Можно предположить, что в связи с происходящими интеграционными процессами следует ожидать увеличение числа иностранных граждан на территории РФ и их активности в использовании своего права на участие в выборах.
3. По нашему мнению, в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» могут быть включены ряд положений Конвенции, касающихся как избирательных, так и иных политических прав иностранных граждан в качестве отдельной главы, тем более что российскому законодательству они не противоречат. Необходимо также обязать органы местного самоуправления знакомить иностранных граждан с их правами и обязанностями.
4. В Российской Федерации нет структурированного нормативно-правового акта, который бы в полном объеме раскрывал права иностранных

граждан без отсылок на иные законы. Создание закона с учетом положительного опыта в международном праве, содержащего перечень прав иностранцев, позволило бы упростить задачу ознакомления последних со своими правами, в том числе избирательными.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституции Российской Федерации. – Ось-89, 2007.- Ст.2, 19
2. ФЗ от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»//Российская газета от 31.07.2002. - № 140.- ч.1 ст.12
3. ФЗ от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».- п.1 ч.1 ст.14
4. ФЗ от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях»//Российская газета от 14.07.2001. - № 133. -ч. 2 ст. 23
5. ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»//Российская газета от 15.06.2002. - № 106.- п. 10 ст. 4
6. Российская газета. – 2003. - № 202
7. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
8. ФЗ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».- ч. 5 ст. 25
9. Письмо ЦИК РФ от 25.04.2005 года № 01-23/1191 «Об участии иностранных граждан в выборах в органы местного самоуправления и местных референдумах». Архив избирательной комиссии Тюменской области. - 2005.
10. Договор между Республикой Казахстан и Российской Федерацией о правовом статусе граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, и граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, заключенный 20 января 1995 года и вступивший в силу для Российской Федерации 26 июля 1997 года.// Бюллетень международных договоров. - 1997. - №10. - с. 73-77.

11. Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, заключенный 19 марта 1997 года и вступивший в силу для Российской Федерации 6 января 2001.// Бюллетень международных договоров. – 2001. - №5. - с. 74-78

12. Договор между Российской Федерацией и Туркменистаном о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, заключенный 18 мая 1995 года и вступивший в силу 10 июня 1997 года.// Бюллетень международных договоров. – 1997. - №10. - с. 73-77.

13. Договор между Российской Федерацией и Республикой Армения о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, заключенный 29 августа 1997 года и вступивший в силу для Российской Федерации 17 октября 2000 года.// Бюллетень международных договоров. – 2002. - №5. - с. 31-33.

14. Прокопьев. Д.В. Участие иностранных граждан в выборах должностных лиц и депутатов представительных органов местного самоуправления./ Прокопьев Д.В.//Материалы Всероссийской научно-практической конференции: «Законодательное регулирование миграционных процессов в Российской Федерации».Тюмень. 2004. С. 115-118.

15. Конвенция «Об участии иностранцев в общественной жизни при решении вопросов местного значения», подписанная в Страсбурге 5 февраля 1992 года и вступившая в силу 1 мая 1997 года.

http://www1.umn.edu/humanrts/russian/Rindex.html

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПРОВЕДЕНИЕ СОБРАНИЙ, МИТИНГОВ И ДЕМОНСТРАЦИЙ, ШЕСТВИЙ И ПИКЕТИРОВАНИЙ

Л.И. Савельева, студентка ИГиП ТюмГУ,
специальность «Государственное и муниципальное управление»
Научный руководитель:
А.С. Деев, кандидат философских наук, доцент

Одной из политических свобод, входящих в правовой статус российского гражданина, является конституционная свобода собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций. Что понимается под этими терминами. Еще в начале века известный английский ученый А.В.Дайси писал, что, «право собираться есть не что иное, как результат взгляда судов на индивидуальную свободу личности и индивидуальную свободу слова»[1; 182].

В городе Тюмени митинги носят довольно регулярный характер. Приведем примеры некоторых из них: митинг против повышения транспортного налога; в защиту троллейбусного парка; против повышения цен на проезд в общественном транспорте; митинг за возврат льгот студентам; за радикальную реформу милиции. И такая ситуация сложилась не только в Тюмени, но и в большинстве городов нашей необъятной Родины. Значительную часть митингов можно назвать «несанкционированными», т.е. уведомление об их проведении не было удовлетворено. Именно поэтому проблема реализации конституционного права граждан России на проведение митингов, собраний и демонстраций является актуальной на сегодняшний день.

Свобода манифестаций как важный элемент правового статуса гражданина представляет собой взаимосвязанное с другими правами, свободами и обязанностями граждан субъективное право, имеющее целью воздействовать на государственные и общественные органы путем согласования и формирования мнения граждан и его выражения по различным вопросам

общественной жизни, участия их в управлении жизнью общества и решении конкретных вопросов повседневной жизни [2; 14].

Правовое регулирование механизма реализации права граждан на свободу собраний как нельзя лучше иллюстрирует нелегкий путь юридической науки и практики от формально-догматического подхода к обьективно-реалистическому.

Конституция СССР 1977г. и вслед за ней Конституция РСФСР 1978г. в первоначальной редакции не устанавливали каких-либо ограничений на способы реализации названной свободы [3]. При формальном закреплении политических прав граждан этого не требовалось. Никто и не помышлял о том, что граждане могут реально воспользоваться этим правом. Если же и происходило нарушение традиции, виновного ждала суровая кара. Когда же в условиях «перестройки» манифестации, проводимые по инициативе граждан, приняли массовый характер, исполкомы местных Советов Ленинграда, Москвы, Свердловска и других городов и областей поспешили принять временные правила организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, пытаясь восполнить образовавшийся правовой вакуум. Поскольку подобные акты закрепили разрешительный порядок реализации этой субъективной свободы, возникло противоречие между нормой Конституции и положениями указанных актов.

25 мая 1992г. принят Указ Президента РФ «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования» [4]. В нем установлено, что впредь до урегулирования законом РФ порядка проведения этих мероприятий следует исходить из положений Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РФ, о праве граждан собираться свободно и без оружия, проводить митинги и другие указанные мероприятия при условии предварительного уведомления властей. Осуществление этого права не должно нарушать свободы и права других лиц. Не допускалось использование его для насильственного изменения

конституционного строя, разжигания расовой, национальной, религиозной ненависти, для пропаганды насилия и войны.

Этот Указ определил, что до принятия соответствующего российского закона упомянутый выше союзный указ на территории России применяется в части, не противоречащей указанной Декларации.

Статья 31 Конституции РФ 1993 года регламентирует проведение следующих видов публичных мероприятий [5]:

собрания - совместного присутствия граждан в заранее определенном месте и в заранее определенное время для коллективного обсуждения и решения каких-либо вопросов;

митинга - формы организованного выражения общественного мнения, массовой поддержки резолюций, требований и других обращений граждан, проводимой в заранее определенном месте и в заранее определенное время ;

демонстрации - формы организованного выражения коллективного и индивидуального мнения по любому вопросу общественной и государственной жизни;

шествия - формы демонстрации, проводимой путем передвижения граждан по заранее определенному маршруту;

пикетирования - формы публичного выражения коллективного или индивидуального мнения, осуществляемой без шествия и звукоусиления путем размещения граждан у пикетируемого объекта и использования плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации [6].

Реализацию этого права призван обеспечивать Федеральный закон РФ № 54-ФЗ от 19.06.2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Однако практика законотворчества и правоприменения, связанная с реализацией данного конституционного права, свидетельствует о многочисленных и массовых случаях нарушения этого права. Наиболее часто такие нарушения происходят в случаях, когда гражданская активность не одобрена органами власти или связана с оппозиционной деятельностью. В ряде

случаев уведомительный порядок проведения публичных мероприятий фактически превратился в разрешительный.

Важное отличие уведомительного порядка проведения публичных мероприятий от разрешительного состоит в том, что, если в первом случае источником публичной активности является политическая и социальная воля самих граждан, то во втором случае источником принятия решения является воля не уполномоченных на то народом страны должностных лиц.

В защиту реализации конституционного права собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование образовано движение «Стратегия 31».(Справка: «Стратегия-31» — всероссийское гражданское движение в защиту свободы собраний в России. Начиналось летом 2009 года, как бессрочная серия гражданских акций протеста в защиту 31-й статьи Конституции РФ (о свободе собраний). Акции регулярно проводятся с 31 июля 2009 года в Москве на Триумфальной площади каждое 31 число месяца, если такое число в месяце присутствует. Инициированная одним из лидеров «Другой России» Эдуардом Лимоновым «Стратегия-31» впоследствии была поддержана известными российскими правозащитными организациями — Московской Хельсинкской Группой, Правозащитным Центром «Мемориал», Движением «За права человека», а также рядом общественно-политических движений и организаций).

Однако существует и иное мнение: «Конституция содержит не менее замечательную ст. 17, часть 3, в которой говорится о том, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Злоупотребление правами недопустимо. Несмотря на непосредственное действие Конституции, её положения могут и должны конкретизироваться, а иногда и ограничиваться иными законами - главное, чтоб они им не противоречили» [7]. Это лишний раз доказывает, насколько остро стоит на сегодняшний день рассматриваемый автором вопрос.

Часть 2 статьи 12 Федерального закона РФ № 54-ФЗ от 19.06.2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» гласит :

«в случае, если информация, содержащаяся в тексте уведомления о проведении публичного мероприятия, и иные данные дают основания предположить, что цели запланированного публичного мероприятия и формы его проведения не соответствуют положениям Конституции Российской Федерации и (или) нарушают запреты, предусмотренные законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях или уголовным законодательством Российской Федерации, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления незамедлительно доводит до сведения организатора публичного мероприятия письменное мотивированное предупреждение о том, что организатор, а также иные участники публичного мероприятия в случае указанных несоответствия и (или) нарушения при проведении такого мероприятия могут быть привлечены к ответственности в установленном порядке» [8]. «Размытые очертания» данной нормы позволяют органам исполнительной власти не принимать уведомление, давая любую формулировку объяснения причин.

Вот типичная ситуация. Группа граждан решила провести пикет. Организаторы в порядке, установленном ст. 7 ФЗ 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», направили соответствующее уведомление в орган исполнительной власти субъекта. В тот же день представитель органа исполнительной власти ответил, что подача подобного уведомления нецелесообразна в связи с «осложнившейся обстановкой в регионе». При этом объяснения, когда, как и в связи с чем «осложнилась обстановка», в его ответе не содержалось.

Получив указанный выше ответ, организаторы пикета надлежащим образом уведомили орган исполнительной власти о неизменности намерения участников пикета относительно его проведения. Ответа на данное уведомление от органа исполнительной власти не последовало. Выполнив все законные требования, в указанные в уведомлении день и время участники пикета собрались на месте пикетирования, где были задержаны сотрудниками милиции и доставлены в дежурную часть ОВД. В дежурной части им предъявили

вынесенное накануне представителем органа исполнительной власти обоснованное предложение об изменении места проведения пикета. Задержанные были привлечены к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.2 КоАП РФ [9]. В данной ситуации участникам пикета остается только одно - обжаловать в судебном порядке ненадлежащее уведомление участников пикета органом исполнительной власти об обоснованном предложении изменения места проведения пикета; обжаловать в судебном порядке незаконное административное задержание и незаконное привлечение к административной ответственности.

Реализация права на проведение мирных публичных мероприятий выступает в качестве обеспечения принципа, провозглашенного во Всеобщей декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.), в соответствие с которым необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы человек не был вынужден прибегать, в качестве последнего средства, к восстанию против тирании и угнетения [10; 462]. История человечества учит, что там, где на улицу для выражения своего мнения и требований не могут выйти сотни граждан рано или поздно выходят миллионы.

В этом контексте представляются исключительно важными минимальные стандарты проведения публичных мероприятий, принятые ОБСЕ в начале апреля 2007 года, в соответствие с которыми устанавливается презумпция в пользу собраний, вводится требование определенности правовых норм и понятий [11].

Для того, чтобы Федеральный закон РФ № 54-ФЗ от 19.06.2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» соответствовал требованию определенности правовых норм и понятий, автор предлагает внести в него следующие поправки:

1. Дополнить статью 3 Федерального закона от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (основные понятия, используемые в законе):

- понятием «принятие уведомления о проведении публичного мероприятия», как «получение уведомления сотрудником соответствующего органа власти либо сотрудником охраны органа власти либо подача указанного уведомления через соответствующий орган связи»;

- понятием «противоправного действия», как действия, «нарушающего общественный порядок, влекущего опасность жизни и здоровью граждан либо направленного на разжигание национальной, расовой или религиозной розни» (в связи с использованием данного понятия в ч. 6 ст. 5 , ч. 2 ст. 17, в которых это понятие применяется, но не раскрывается).

2. Дополнить п. 6 части 4 статьи 5 Федерального закона (о том, что организатор публичного мероприятия обязан приостанавливать публичное мероприятие или прекращать его в случае совершения его участниками противоправных действий) словами «в случае, если противоправное действия нельзя пресечь иным способом».

3. Пункт 7 части 4 статьи 5 о том, что организатор публичного мероприятия обязан «обеспечивать соблюдение установленной органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия» исключить, как создающий предпосылки для злоупотреблений со стороны органов исполнительной власти. Вместо этого предлагается, установить федеральным законом, что:

- под предельной заполняемостью территории (помещения) понимается соотношение площади территории (помещения), на которой проводится публичное мероприятие, и количество участников в момент пика заполняемости территории (помещения);

- установить предельную заполняемость территории (помещения), федеральным законом, установив, что такая заполняемость составляет не более 3

человек на 1 квадратный метр территории и не более 2 человек в помещении (кроме помещений, являющихся памятниками истории и культуры, сохранив за органами исполнительной власти устанавливать такую заполняемость для указанных помещений).

4. В п. 2 части 2 статьи 8 ФЗ следует конкретизировать понятие «территорий непосредственно прилегающих к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы», как расположенных на расстоянии ближе 30 метров к указанным зданиям.

5. Установить, что не поступление ответа на уведомление либо нарушение сроков направления ответа лишает орган власти или местного самоуправления права отказывать организатором публичного мероприятия в принятии уведомления, а также предлагать измененное место и время проведения публичного мероприятия. Ввести административную ответственность за уклонение от рассмотрения уведомления о проведении публичного мероприятия.

В заключение, напоминаем:

Конституционный статус личности в России - одно из важнейших достижений на пути преобразования общества. Это убедительное доказательство того, что наша страна идет по пути демократии и гуманизма. строит правовое государство. Многое сделано в сфере политических прав и свобод, особенно в создании предпосылок для развития многопартийности, гласности, информации, деятельности общественных организаций. Однако в целом конституционный статус личности реализуется далеко не полно и непоследовательно. Положение в этой сфере жизни нельзя назвать благополучным.

Сложившаяся ситуация в сфере прав и свобод человека, несомненно, отражает переходный характер современного этапа развития российского общества. Но "списывать" слабости и недостатки только на это было бы неверно. Свою негативную роль играют другие факторы: все еще непреодоленное неуважение к правам и свободам человека, отсутствие строгой

и неотвратимой ответственности за их нарушения, незавершенность законодательства, страдающего от декларативности, а также от слабости соответствующих государственных структур. Но данное положение можно исправить, надо лишь конкретизировать некоторые законодательные нормы, определяющие права и свободы граждан Российской Федерации и их реализацию.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Дайси А.В. Основы государственного права Англии: введение в изучение английской конституции; пер. с англ. О.В. Полторацкая – репр. воспроизвед. изд. 1907 г. – М.: спарк, 2007. – С. 182
2. Дмитриев Ю.А. Правовое регулирование механизма реализации конституционных прав граждан Российской Федерации // Современное право. - 2008 г. - № 4. - С. 14
3. Свод законов СССР, т. 3, с. 14, 1990 г.
4. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации.- 04.06.1992.- № 22.- Ст. 1216
5. Собрание законодательства Российской Федерации.- 26.01.2009.- № 4.- Ст. 445
6. Собрание законодательства Российской Федерации.- 21.06.2004.- № 25.- Ст. 2485
7. Шамшиев Александр. «Стратегия-31» против закона и права. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.molgvardia.ru/opinions/2010/03/31/15432
8. Собрание законодательства Российской Федерации.- 21.06.2004.- № 25.- Ст. 2485
9. Интернет-газета Гарри Каспарова. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kasparov.ru/material.php?id=4534ACAD78175
10. Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1.- М.: БЕК, 1996. С. 460 – 464

11. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http: //www.osce.org/

СИСТЕМА СДЕРЖЕК И ПРОТИВОВЕСОВ КАК ОСНОВА ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Д. А. Авдеев, кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и
муниципального права ИГиП ТюмГУ
Р. А. Сенькина, студентка ИГиП ТюмГУ,
направление «Юриспруденция»

Принцип разделения властей получил широкое распространение в конституционном законодательстве абсолютного большинства современных государств как непременный атрибут правового демократического государства. Как верно полагает В.Е. Чиркин, «концепция разделения властей имеет, прежде всего, ориентирующий характер»[1].

Концепция разделения властей предполагает дифференциацию основных государственных управленческих функций на три основные: законодательные, исполнительные и судебные, осуществляемые органами государственной власти, как правило, соответствующего профиля: парламентом, правительством и судебными органами. Подобное распределение законодательных, исполнительных и судебных полномочий и функций между органами государственной власти сконструирована таким образом, чтобы государственная власть была рассредоточена между несколькими ветвями во избежание узурпации её в одном органе.

Еще известный французский мыслитель Ш. Монтескье утверждал, что «все погибло бы, если в одном и том же лице или учреждении… были соединены три власти: власть создавать законы, власть приводить в исполнение постановления общегосударственного характера и власть судить преступников и тяжбы

частных лиц»[2]. Принцип разделение властей представляет собой сложное сочетание независимости и взаимодействия ветвей власти, а в некоторых случаях – их переплетение. Он не отрицает «единство власти», но отрицает «единовластие»[3].

Впервые принцип разделения властей был закреплен в Конституции США 1787 г., в тексте которой не только говорилось о разделении властей, но и содержалась так называемая «система сдержек и противовесов». По нашему глубокому убеждению закрепление принципа разделения властей как основы конституционного строя будет бессмысленным, если в конституции страны не будет содержаться «система сдержек и противовесов», не позволяющая одному органу власти присваивать (под разными предлогами и причинами) не свойственные ему полномочия. Таким образом, принцип разделения властей может превратиться в «конституционную вывеску», формально прикрывающую узурпированную государственную власть какого-либо государственного органа.

По словам О. Е. Кутафина, принцип разделения властей «предусматривает систему «сдержек и противовесов», направленную на то, чтобы свести к минимуму возможные ошибки в управлении, односторонность подхода к решаемым вопросам. Рассматриваемый принцип призван обеспечить в конечном счете рационализацию и оптимизацию деятельности государства, всех его структур и на этой основе повышение эффективности всего механизма управления государственными делами»[4].

В конституциях, как правило, делается акцент на взаимодействие и самостоятельность органов государственной власти. Так, в Конституции Молдовы 1994 года говорится о том, что законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив в соответствии с положениями Конституции. В Конституции Республики Беларусь 1996 года указывается на сдерживание и уравновешивание властей. Для этого каждая ветвь власти наделяется собственными прерогативами, среди которых обязательно должны быть контрольно-

сдерживающие, используемые для равновесия всех существующих властей, в каких бы формах они не существовали.

Конституции РФ 1993 года говорит лишь о самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной властей. Из чего следует, что принцип разделения властей имеет весьма лаконичный юридический характер. Так, в отечественном Основном законе не содержатся указания на взаимодействие и независимость органов государственной власти, принадлежащих к различным её ветвям. Отсутствие действенных (реальных) контрольных полномочий одной ветви власти в отношении двух других не позволяет говорить о какой бы то ни было системе сдержек и противовесов. У нас сохраняется лидирующее положение главы государства, который «фактически возглавляет всю систему государственной власти в стране»[5]. По словам американского исследователя российского конституционализма Стивена Холмса: «…Российский народ принял Конституцию, смоделированную ретроспективно. Ее создатели вознамерились наказать новый парламент за грехи старого Верховного Совета»[6].

По-прежнему остается нерешенным вопрос о месте Президента РФ в системе разделения властей. Положения статей 10 и 11 Конституции РФ не дают однозначного ответа к какой ветви власти следует относить Президента. Среди ученых также нет единства мнений в определении положения Президента в системы высших органов государственной власти. Так, Е.И Козлова, О. Е. Кутафин, И.В. Радченко, В.Е.Чиркин полагают, что Президент РФ не входит ни в одну из ветвей власти, а занимает особое место в системе государственных органов. Е.И. Колюшин же говорит о наличии «президентской власти как самостоятельной ветви власти»[7]. Другие считают, что Президент фактически возглавляет исполнительную власть. В свое время довольно-таки определённо говорилось о статусе Президента в Законе РСФСР от 24 апреля 1991 года «О Президенте РСФСР», в котором Президент провозглашался высшим должностным лицом и главой исполнительной власти.

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 говорит о его явном приоритете по отношению к другим высшим органам государства, что позволяет сделать вывод о существовании в России особой формы правления, во многом нетипичной для зарубежных стран[8].

Несмотря на приводимые доводы в пользу того или иного подхода, нам представляется, более обстоятельным и аргументированным тот, в соответствии с котором Президент РФ не просто обладает исполнительно-распорядительными полномочиями, и имеет тесную связь с органами исполнительной власти, но и, в конечном итоге возглавляет исполнительную власть в Российской Федерации. Приведенные ниже аргументы являются подтверждением нашему высказыванию:

1 – формирование федерального Правительства (назначение Председателя и федеральных министров) фактически осуществляется Президентом самостоятельно. Предусмотренное Конституцией согласие Государственной Думы на представленную главой государства кандидатуру Председателя Правительства можно преодолеть предлагая одну и ту кандидатуру. Данным правом Президент обладает исходя из Постановления Конституционного Суда о толковании ч. 4 ст. 111 Конституции РФ. Структура и система органов исполнительной власти также формируется самостоятельно Президентом подзаконными актами;

2 – отставка Правительства РФ также зависит от воли Президента. Несмотря на то, что Государственная Дума Федерального Собрания вправе выразить вотум недоверия Правительству или отказать в доверии, в случае постановки такого вопроса Председателем Правительства, окончательное решение принимает Президент, который в свою очередь, может воспользоваться правом роспуска Государственной Думы;

3 –Президент может председательствовать на заседаниях Правительства;

4 – Президент вправе отменить решения федерального Правительства, что в принципе говорит о зависимости Правительства от политической воли Президента, который может отменять решения действуя как гарант Конституции;

5 – Президент вправе приостановить действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ, по тем же основаниям, что указано в предыдущим пункте;

6 – он также непосредственно осуществляет руководство отдельными федеральными ведомствами (МИД, МВД, МЧС, ФСБ, Министерство Юстиции, Служба внешней разведки, Минобороны);

7 – Президент предлагает кандидатуру на должность высшего должностного лица субъекта РФ;

8 – в случае невозможности исполнения обязанностей Президента, осуществление его полномочий возлагается на Председателя Правительства. Следовательно, президентские полномочия остаются в «рамках» исполнительной власти.

Все вышесказанное позволяет говорить, что властные полномочия, осуществляемые Президентом с одной стороны и, полномочия, исполняемые Правительством с другой, в совокупности образуют своеобразную дуалистическую природу исполнительной власти. Данная ветвь власти сочетает в себе президентские полномочия и полномочия, осуществляемые Председателем Правительства, фактически деятельность, которого находится под контролем Президента, при так называемом разделении труда между главой государства и высшим исполнительным органом.

Во взаимоотношениях с Федеральным Собранием РФ Президент обладает рядом сдерживающих полномочий. Во-первых, Президент обладает правом отлагательного вето на федеральные законы, преодолеть которое можно только путем повторного принятия закона обеими палатами Федерального собрания большинством не менее чем в две трети голосов от каждой палаты. Во-вторых,

Президент обладает правом роспуска Государственной Думы после трехкратного отклонения представленных им кандидатур Председателя Правительства РФ (ст.111 Конституции РФ), при выражении недоверия Правительству Государственной Думой (ст. 117 Конституции РФ), а также когда ставится вопрос о доверии Председателем Правительства.

В то же время Президент может быть отрешен от должности Советом Федерации на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Однако данная процедура настолько сложна (необходимы заключения Верховного Суда, Конституционного Суда, соблюдение трехмесячного срока принятия решения об отрешении Президента), что практически не осуществима. Следует также учитывать тот факт, что в составе Совета федерации находятся представители органов исполнительной власти субъектов Федерации, которые назначаются главами субъектов Федерации, кандидатуры которых, в свою очередь, как известно, предлагаются Президентом для наделения их полномочиями высшего должностного лица.

Последние изменения коснулись и организационной деятельности Конституционного Суда РФ Председателя, которого избирают по рекомендацию (предложению) Президента.

Система сдержек и противовесов предполагает неодинаковый способ формирования органов государственной власти, различный срок избрания (до недавнего времени и Президент РФ и депутаты Государственной Думы РФ избирались одинаково на 4 года), наличие контрольно-сдерживающих полномочий в отношении друг друга. Вышеназванные признаки рассматриваемой системы позволяют говорить лишь о создании условий для системы сдержек и противовесов.

Безусловно, современное государство эволюционирует и становится более сложной многофункциональной системой управления обществом и уже не является простом конгломератом органов власти строящих свою деятельность на принципах, о которых говорили в свое время Локк, Монтескье, Гегель и мн.

другие. Меняется и само содержание концепции разделения властей под влиянием различного рода факторов, детерминирующих в свою очередь развитие современной системы взаимоотношений органов власти, оставляя непоколебимой ее сущность – гармоничное распределение контрольных полномочий органов государственной власти в отношении друг друга и поддержание (сдерживание) баланса одной ветви власти другой.

Можно констатировать, что в настоящее время принцип разделения властей провозглашенный в Конституции Российской Федерации не содержит систему взаимосдерживающих полномочий высших органов государственной власти, что в конечном итоге приводит к их дисбалансу и сосредоточению значительного объема власти в руках главы государства. Федеральное Собрание Российской Федерации не в состоянии оказывать какое либо воздействие как на исполнительную власть в целом, так и на Президента в частности. Сказывается отсутствие рычагов влияния на функционирование исполнительной власти, например, возможность осуществление Парламентом контрольных полномочий за деятельностью Правительства.

Таким образом, отечественная Конституция нуждается в определенной детализации ее некоторых размытых положений, касающихся закрепления правового статуса органов государственной власти и их взаимодействия между собой, основанной на системе сдержек и противовесов. Назрела необходимость в конкретизации и разграничении полномочий между законодательной и исполнительной властью, основанных на реальной системе сдержек и противовесов. Необходимо наделить Государственную Думу РФ реальными полномочиями по осуществлению контроля над деятельностью исполнительной власти. В частности, в возможности выносить вотум недоверия не только всему Правительству, но и отдельным министрам, по результатам отчета об их деятельности. Полагаем логичным принимать решения об отставки Председателя Правительства также с согласия Государственной Думы, а не самостоятельно Президентом. В итоге совершенствование системы «сдержек и противовесов» в нашей стране приведет к перераспределению полномочий и

появлению новых, а это в свою очередь касается изменения конституционного текста.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М.: Зерцало, 1998. С. 255.

2. Монтескье Ш. О духе законов. Антология правовой мировой мысли. Т. 3. М., 1999. С. 117.

3. Полянский И.А., Комарова В.В. Реализация принципа разделения властей в Российской Федерации // Юрист. 2000. №12. С. 2.

4. См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. конституционное право России: учеб. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 115.

5. Конституционное право России. Учебник / Под ред. Г.Н. Комковой. – М.: Юристъ, 2005. С. 120.

6. Холмс С. Сверхпрезидентство и его проблемы// Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1994. № 5. С. 23.

7. Ашаев Д. Исполнительные полномочия Президента и их место в системе разделения властей // Федерализм. 2003. №1. С. 155.

8. Конституционное право России. Учебник / Под ред. Г.Н. Комковой. – М.: Юристъ, 2005. С. 240.

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ РОСПУСКА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОРГАНА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ВЫСШИМ ДОЛЖНОСТНЫМ ЛИЦОМ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ

Н.А. Кривых, магистрант ИГиП ТюмГУ,

Научный руководитель:

Е.А. Гейн, кандидат юридических наук, доцент

Согласно статье 10 Конституции Российской Федерации, государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Составной же частью концепции разделения властей является система сдержек и противовесов, в соответствии с которой органы одной ветви власти имеют возможность воздействовать на органы другой ветви власти с целью контроля и равновесия, чтобы ни один орган власти не оказался над всей государственной системой[1]. Одним из проявлений системы сдержек и противовесов является процедура роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Федерации, предусмотренная пунктом 2 статьи 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»[2] (далее Закон №184-ФЗ).

По правовой природе вышеназванная процедура является санкцией конституционно-правовой ответственности. И, на первый взгляд, это самостоятельный вид досрочного прекращения полномочий законодательного органа субъекта РФ. Однако в Законе №184-ФЗ не определено, когда высшее должностное лицо субъекта РФ приобретает право роспуска законодательного органа субъекта РФ: после собственного обращения в суд (в соответствии со статьей 251 Гражданского процессуального кодекса РФ он наделен правом обращения в суд общей юрисдикции с заявлением о признании нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в части) или же имеет возможность по своему усмотрению и желанию принять участие в процедуре роспуска после непринятия законодательным органом субъекта Федерации в пределах своих полномочий в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда мер по исполнению этого решения.

Анализ новелл, внесенных Федеральным законом от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ[3], Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 г. № 8-П[4] позволяет утверждать, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе по своему решению участвовать в

процессе роспуска законодательного органа субъекта Федерации, предусмотренного пунктом 4 статьи 9 Закона №184-ФЗ, независимо от того, кто (гражданин, организация, прокурор) обратился в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части, и издать указ (постановление) о досрочном прекращении полномочий законодательного органа субъекта РФ в случае принятия данным органом конституции (устава) и закона субъекта РФ, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции России, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный орган субъекта не устранил их в течение 6 месяцев со дня вступления в силу судебного решения. Здесь не требуется решения суда, устанавливающего факт уклонения от исполнения решения суда о признании противоречащим федеральному закону нормативного правового акта законодательного органа субъекта РФ.

Вместе с тем, анализируя положения пункта 4 статьи 9 Закона №184-ФЗ и пункта 3.2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации № 8-П, можно однозначно утверждать: только суд может определить, что его решение исполнено, или признать факт неисполнения своего решения. Очевидно, что только Конституционный Суд РФ может дать оценку по исполнению либо неисполнению вынесенного им ранее конкретного решения.

Также по смыслу Закона №184-ФЗ формальное несоответствие Конституции Российской Федерации, федеральным законам конституции (устава) и закона субъекта Российской Федерации, иного нормативного правового акта может повлечь роспуск законодательного органа субъекта Федерации высшим должностным лицом субъекта РФ. Порядок роспуска законодательного органа субъекта РФ в этом случае противоречит и статье 3.1 данного Федерального закона, которой предусматривается ответственность законодательного органа субъекта РФ в случае принятия им нормативных правовых актов, противоречащих федеральному законодательству и повлекших

за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности РФ, ее национальной безопасности и обороноспособности, единству правового и экономического пространства.

В том числе и Конституционный Суд в пунктах 3.3, 4 мотивировочной части Постановления №8-П сделал важный вывод: «...исключается применение такой меры федерального воздействия, как роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в связи лишь с формальным противоречием принятого им нормативного акта федеральному нормативному правовому акту и гарантируется использование федерального воздействия соразмерно негативным социальным последствиям нормативного решения органа государственной власти субъекта Российской Федерации».

То есть законодатель явно непоследователен и в противоречие Федеральному закону и решению Конституционного Суда позволяет высшему должностному лицу субъекта РФ субъективно, даже в случае формального несоответствия нормативного правового акта, принять решение о роспуске законодательного органа.

Субъектный состав роспуска законодательного органа субъекта РФ высшим должностным лицом субъекта РФ также значительно сужен по сравнению с субъектным составом роспуска регионального парламента Президентом Российской Федерации: здесь участвует только суд субъекта Российской Федерации, а в случае обжалования решения последнего - Верховный Суд Российской Федерации.

Одним из последних нововведений в ФЗ № 184 был пункт 2.1 статьи 9, который коснулся роспуска регионального парламента главой субъекта: «Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в случае, если вступившим в силу решением соответствующего суда

установлено, что избранный в правомочном составе законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев подряд не проводил заседание».

В соответствии с пунктом 3 статьи 9 Федерального закона от 24 июля 2000 г. решение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий законодательного органа субъекта Федерации принимается в форме указа (постановления). После подписания им указа (постановления) о роспуске законодательный орган субъекта Российской Федерации прекратит свои полномочия досрочно. На этом федеральный законодатель поставил точку, однако не учел, что на основании главы 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, указ (постановление) высшего должностного лица о роспуске парламента субъекта РФ можно оспорить в суде общей юрисдикции, вследствие чего суд будет обязан вернуться к процедуре установления факта уклонения законодательного органа субъекта Российской Федерации от исполнения решения суда о признании противоречащим нормативного правового акта субъекта Российской Федерации федеральному законодательству.

Таким образом, имеющееся федеральное регулирование вопроса роспуска законодательного органа субъекта Федерации высшим должностным лицом субъекта Федерации характеризуется комплексом проблем, требующих законодательного разрешения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. См.: Суркова И.С. Правовое регулирование роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Федерации // Гражданин и право. 2010. №3.
2. Собрание Законодательства РФ, 1999, №42, Ст. 5005.
3. Собрание Законодательства РФ, 2000, №31, Ст. 3205.
4. Собрание Законодательства РФ, 2002, №15, Ст. 1497.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РФ

Е.А. Бойко, магистрант ИГиП ТюмГУ,

Научный руководитель:

Е.А. Гейн, кандидат юридических наук, доцент

Конституционная ответственность, являясь частью правового статуса, имеет очень важное значение для эффективного функционирования органов исполнительной власти. Ведь особенно опасна безответственность высших органов государственной власти, их должностных лиц за нарушение норм Конституции Российской Федерации. Актуальность вопроса усиливается исключительной важностью выполнения задачи по созданию эффективного правового механизма защиты Конституции, особое место в котором занимает конституционная ответственность. Именно конституционная ответственность органов государственной власти субъектов представляет наибольшей интерес для исследования вследствие незаконченности формирования их правового статуса и относительной новизны данных органов в механизме государства, что подтверждается более частыми поправками в законодательство, регламентирующее их положение. На основании чего представляется значимым изучение средств и методов реализации конституционной ответственности указанных органов и внесение необходимых корректив с целью их совершенствования.

Современное состояние института конституционной ответственности органов исполнительной власти субъектов РФ нельзя признать оптимальным. В нормативно-правых актах, регулирующих ответственность органов исполнительной государственной власти субъектов РФ, присутствует ряд несовершенств.

Одним из таких является наличие оценочных категорий в формулировках оснований конституционной ответственности, которые затрудняю адекватное применение данного института.

Так, в п. 2 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее - Закон) в качестве оснований выражения недоверия главе субъекта РФ законодательным органом указаны такие положения, как «принятие актов противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта». Законодатель использует множественное число, определяя основания для выражения недоверия – издания актов [1]. Какое количество подобных актов необходимо принять высшее должностное лицо региона, чтобы его парламент возбудил процедуру выражения недоверия?

Не представляется ясным, что подразумевается под совершением иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституций (уставов) и законов субъекта РФ, если это повлекло массовое нарушение прав и свобод граждан. Руководствуясь какими критериями нарушение законодательства можно считать грубым, или не грубым, и как определить, что нарушения прав и свобод граждан носили именно массовый характер?

Данные вопросы подлежат разрешению «соответствующим судом», как следует из Закона. И если же процессуальное законодательство России предусматривает судопроизводство по установлению несоответствия подзаконных актов законодательству с более высокой юридической силой, то производства по установлению «иных грубых нарушений, повлекших массовые нарушения прав и свобод» отсутствует. Более того, зачастую невозможно даже установить, противоречит ли акт высшего должностного лица субъекта РФ уставу (конституции) этого субъекта, так как уставный (конституционный) суд отсутствует в данном региона (например, в Тюменской, Курганской областях). Получается, что применения данной нормы невозможно в виду

законодательного пробела, а также незавершённости формирования судебной системы.

Ещё интереснее ситуация обстоит с установлением другого основания - «ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации своих обязанностей». Кто же может дать такую оценку? Неудивительно, что в российской практике нет пока ещё ни одного случая удачно завершившейся процедуры выдвижения недоверия главе субъекта РФ по данному основанию Известность получила лишь попытка представительного органа Алтайского края в марте 2005 года. Тогда недоверие губернатору края было действительно выдвинуто, но Президент страны инициативу по отстранению руководителя высшего исполнительно органа края не поддержал, что избавило последнего от необходимости претерпевать меры конституционной ответственности.

Безруков А.В. и Кондрашев А.А. отмечают, что «такое основание выражения недоверия, как ненадлежащее осуществление полномочий, требует корректировки с тем, чтобы избежать использования конституционно-правовой санкции в целях борьбы с оппонентами из другого политического лагеря»[2; 60]. Нам же представляется, что такое законодательное положение без подробной регламентации вообще лишено всякого смысла, ввиду того, что в существующей формулировке лишено какого-либо содержания, носит сугубо оценочный характер, в то время как существует другая, более чёткая система оценки эффективности работы исполнительных органов на федеральном уровне. Данное положение закона в настоящее время служит только лишь в качестве формального показателя наличия «системы сдержек и противовесов» в механизме регионального управления.

А это негативным образом сказывается на реализации принципа разделения властей на региональном уровне, которая и так претерпела существенные изменения в связи с новой системой наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ, названную Кондрашевым А.А. и Безруковым А.В. «…маскировкой (прежде всего перед западным сообществом) реальной

процедуры назначения главы исполнительной власти субъекта главой государства, что противоречит канонам федеративной формы государственного устройства (магистральному принципу самостоятельности формирования государственной власти в субъектах федеративного государства)»[2; 61].

Жуков А. П. справедливо отмечает: «Оценивая механизмы сдержек и противовесов в современной региональной системе разделения властей, необходимо учитывать, что выстраивание отношений органов государственной власти субъектов РФ с федеральными органами государственной власти в рамках "единой системы исполнительной власти" (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ) само по себе не может и не должно предопределять некую деформацию разделения властей на уровне субъектов РФ. В частности, изменение порядка наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов РФ, возглавляющих, как правило, высший исполнительный орган государственной власти субъектов РФ, не может квалифицироваться как одностороннее усиление исполнительной власти соответствующего территориального уровня, "уход" региональных органов исполнительной власти от парламентского контроля».[3]

Что касается конституционно-правовой ответственности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта, то, если не принимать во внимание ответственность его главы, можно будет охарактеризовать её только как региональную, то есть только перед местным парламентом. Таким образом, если же в отношении руководителя исполнительного органа субъекта РФ ответственность очень смещена в сторону федеральных органов, то сам исполнительный орган региона конституционной ответственности «по вертикали» не несёт. Положительный ли это момент для единства системы исполнительной власти, закреплённого в ст. 77 Конституции РФ, сказать сложно.

Подводя итог вышесказанному, хочется сказать, что система нормативного регулирования института конституционной ответственности органов исполнительной власти субъектов РФ на сегодняшний день нельзя назвать законченным и последовательным. Внимание законодателя в дальнейшем к

данному институту позволило бы сделать его более эффективным, что не может не сказаться положительно на выполнении органами исполнительной власти своих функций.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Суркова, И. Конституционно-правовая ответственность должностных лиц исполнительной власти субъекта РФ перед органами законодательной власти субъекта РФ [электронный ресурс] / И. Суркова // Паритет – 2004. – Режим доступа: http://kmu.awardspace.com/?vpath=/paritet/2004/14.

2. Безруков, А.В. , Кондрашев, А.А. Законодательное регулирование конституционно-правовой ответственности региональных и местных органов власти / А.В. Безруков, А.А. Кондрашев // Правоведение. – 2006. - №1. – С. 59-73

3. Жуков, А.П. Институт недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (в условиях нового порядка наделения полномочиями) / А.П. Жуков // Конституционное и муниципальное право. -2007. - № 14. - С. 28 – 29.

ИЗМЕНЕНИЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: К ВОПРОСУ О ФЕДЕРАЛИЗМЕ

А.А. Моисеев, студент ИГиП ТюмГУ

направление «Юриспруденция»

Научный руководитель:

Е.А. Гейн, кандидат юридических наук, доцент

Федеративное устройство государства. Форма государственного устройства. Актуальность данных тем обусловлена хотя бы территорией нашей страны: 9 часовых поясов – федеративное устройство для России кажется очевидным. Конституция Российской Федерации, принятая на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года, еще раз это подтвердила.

Что же такое федерализм? По меньшей мере, можно выделить три определения понятия «федерализм»:

- одна из двух форм территориальной организации государства, предполагающая его сложный, союзный характер[1];

- одна из основ конституционного строя Российской Федерации, основополагающий принцип государственно-территориального устройства России, за счет которого обеспечиваются единство страны, децентрализация власти на основе разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами, а также равноправие и самоопределение народов в составе Федерации (с 1992 г.) [1].

- политическое движение за федеративное устройство[1].

По мнению Н.М. Добрынина формула современного российского федерализма может быть закреплена в следующем виде:

Федерализм = «экономический» федерализм (в т.ч. «бюджетный» федерализм) + федерализм как правовое явление + федерализм как элемент политической системы общества[2].

Федерализм – комплексное явление со своими особенностями. Федерализм как элемент политической системы общества играет особенную роль в становлении и развитии государства и общества.

Изучая понятие политической системы общества можно выделить, по меньшей мере, два определения:

- политическая система как комплексный конституционно-правовой институт – совокупность норм, которые устанавливают конституционно-правовой статус государства, политических партий, общественных или религиозных организация и регулируют их взаимоотношения;

- политическая система в материальном смысле – совокупность государственных и общественных органов и организация, с помощью которых осуществляется государственная (политическая) власть[3].

Модель российского федерализма особенна, как своеобразна и неповторима сама Россия.

В процессе построения правового государства особым значением обладают процессы юридико-правового закрепления федеративного устройства.

Конституция – живой документ, хотя и устанавливает основы основ, но, учитывая правовую действительность, требует внесения изменений и дополнений.

Обращаясь к проблеме изменения Конституции по федеративным вопросам, следует обратить внимание на положения ст.ст. 134-137 Конституции России, составляющих главу 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции».

Исходя из положений ст. 137 Конституции России следует, что изменения в статью 65 Конституции, определяющую состав Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта, об изменении конституционно-правового статуса субъект. В случае же изменения наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа новое наименование субъекта подлежит включению в статью 65 Конституции Российской Федерации.

До некоторого времени существовала неопределенность по поводу того, какой государственный орган и каким правовым актом уполномочен решить вопрос о включении в ст. 65 Конституции нового наименования субъекта. В связи с обнаружившейся неопределенностью в понимании ч. 2 ст. 137 Конституции России в 1995 году Государственная Дума обратилась с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации.

Официальная позиция Государственной Думы заключалась в том, что указанное изменение может вноситься актом Президента Российской Федерации; в случае же возникновения разногласий по этому вопросу Президент вправе использовать свои полномочия в соответствии со ст. 85 Конституции России.

Конституционный Суд, рассмотрев дело, установил, что анализ норм главы 9 Конституции Российской Федерации, регулирующих процедуру пересмотра Конституции и внесения конституционных поправок показывает, что

предусмотренный ч. 2 ст. 137 упрощенный порядок включения в ст. 65 нового наименования субъекта допустим только в тех случаях, если переименование не связано с возможными отступлениями от смысла иных конституционных норм и потому не требует применения процедур, перечисленных в ст.ст. 135, 136, ч. 1 ст. 137 Конституции России [4].

Конституционный Суд согласился с мнением Государственной Думы и уточнил, что не является изменением наименования субъекта федерации в смысле ч. 2 ст. 137 Конституции и, следовательно, не может быть произведено в указанном порядке такое переименование, которое затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов России, Федерации в целом либо интересы других государств, а также предполагающее изменение состава Российской Федерации и конституционно-правового статуса её субъекта[4].

В недалеком прошлом ряд ученых придерживались мнения о том, что необходимо скорейшее изменение действующей конституции. Так, А.Д. Керимов полагает, что подавляющее большинство политической элиты, юридической общественности и населения страны считают не только необходимым, но и весьма неотложным делом внесения существенных изменений и дополнений в действующую Конституцию или даже скорейшую разработку и принятие нового Основного Закона[5]. По мнению С.А. Авакьяна, Конституцию надо не поправлять, а менять[6]. Указанной позиции придерживается и Е.Б. Мизулина[7].

Несовершенство действующей конституции становится особенно очевидным, когда мы обращаемся к положениям, устанавливающим государственное устройство.

Ч. 1 ст. 5 Конституции провозглашает, что Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации. Между тем, субъекты объективно неравноправны по целому ряду причин.

Во-первых, исходя из положений ч. 2 ст. 5 Конституции России следует, что республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство.

Во-вторых, в силу ч. 3 ст. 11 Конституции разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

В этом конституционном положении кроется неравноправие субъектов федерации между собой, их противостояние с центром. Несмотря на то, что действующих Федеративных договоров нет, такое конституционное положение позволяет наделять различных субъектов существенно разным объемом прав и обязанностей[8].

В статью 65 Конституции России было внесено 10 изменений.

Пять изменений были внесены на основании Указов Президента Российской Федерации в связи с изменениями наименований субъектов (Республика Ингушетия, Республика Калмыкия, Республика Северная Осетия – Алания, Чувашская республика – Чувашия, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра).

Все остальные изменения связаны с образованием новых субъектов в связи с их объединением. Так, в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа образовался Забайкальский край; Камчатская область и Корякский автономный округ образовали Камчатский край; Красноярский край объединил в себе Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский автономные округа, которые как субъекты прекратили своё существование; Пермский край образовался в результате объединений Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа; Иркутская область включила в себя Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, который прекратил своё существование.

Следует отметить, что осталось всего два сложноустроенных субъекта Российской Федерации: Тюменская область, включающая Ханты-Мансийский автономный округ – Югру и Ямало-Ненецкий автономный округ, и Архангельская область, которая включает Ненецкий автономный округ.

Чукотский автономный округ входит в состав Российской Федерации непосредственно[9]. Таких округов больше нет. Еще одним неповторимым субъектом федерации с точки зрения конституционно-правового статуса является Еврейская автономная область. Многовековая история нашей огромной страны оставила свой след в действующей конституции.

Между тем, необходимо четкое понимание того, что укрупнение субъектов не должно стать самоцелью государственного строительства и панацеей от всех проблем российской государственности. Укрупнение – лишь один из возможных инструментов «косметического» совершенствования федеративных отношений, может быть, самый необходимый на данном этапе. Преобразование Федерации как сложный системный процесс должно начинаться с четкого определения целей и задач реконструкции федеративных отношений[2].

Правовые проблемы изменения Конституции Российской Федерации относительно федеративных вопросов сложны так же, как и сложна Россия.

Сравнивая политические системы Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки, необходимо отметить, что политическая система США определена в принятой в 1787 году Конституции, а также в поправках к Конституции и в других законах. Конституция передает полномочия для осуществления государственной власти Федеральному правительству США. В Конституции США заложен принцип разделения властей, по которому Федеральное правительство состоит из законодательных, исполнительных и судебных органов, действующих отдельно друг от друга.

С 1787 года по настоящее время в Конституцию США было внесено 27 поправок. Для полноценного изучения заявленной темы следует обратить внимание на следующее.

10 поправка была ратифицирована необходимым количеством штатов 15 декабря 1791 года. Согласно ей, полномочия, которые Конституция не относит к ведению Соединённых штатов, сохраняются за штатами[10]. Для сравнения – в соответствии со ст. 73 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов последние обладают всей полнотой государственной власти.

В соответствии с 17 поправкой, ратифицированной 8 апреля 1913 года, Сенат Соединенных Штатов состоит из двух сенаторов от каждого штата, избираемых населением оного на шесть лет, и каждый сенатор имеет один голос[10].

В соответствии с ч. 2 ст. 95 Конституции Российской Федерации в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

Федеральным законом от 14 февраля 2009 года N 21-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» были внесены существенные изменения в Федеральный закон от 5 августа 2000 года N 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которым, с 1 января 2011 года кандидатом для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации может быть гражданин России, являющийся депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта федерации или депутатом представительного органа муниципального образования.

В связи с этим следует обратить внимание на положения ст. 12 Конституции России, устанавливающие, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

По нашему мнению, в данные положения могут находиться в противоречии с Конституцией России. По мнению Г.Д. Садовниковой, именно в целях реализации принципа разделения властей Конституция содержит требование о необходимости вхождения в Совет Федерации представителей как от законодательного, так и от исполнительного органа государственной власти субъекта[11].

Не существует идеальной конституции, как и нет идеального государства, однако явные противоречия в самом документе могут привести к серьезным последствиям.

По словам П.А. Столыпина, мы принимаем Конституцию для разумных и сильных, а не для слабых и пьяных. Проблемы изменения Конституции решаемы, хоть и не всегда просто. Ответственное отношение граждан к своей Родине, ответственное отношение государства к человеку и гражданину, его правам и свободам – залог успешных и процветающих общества и государства.

Конституционное закрепление основ государственной власти, государственного устройства должно быть направлено на воплощение конституционного же положения о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Словари и энциклопедии на Академике. // Юридический словарь. Федерализм. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/19104

2. Российский федерализм: генезис, эволюция: избранные публикации: 2 т. Т.2 // Н.М. Добрынин. – Новосибирск: Наука, 2008.

3. Словари и энциклопедии на Академике. // Юридический словарь. Политическая система. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/17185

4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1995 г. N 15-п «По делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – N 49. – Ст. 4868

5. Проблемы конституционной реформы и государственного строительства в России. / А.Д. Керимов. – М.: Аванта+, 2001.

6. Конституция надо не поправлять, а менять. / С.А. Авакьян. – Российская Федерация сегодня. 1999. – N 5.

7. Во имя укрепления российской государственности. На вопросы редакции отвечает Е.Б. Мизулина. / Журнал Российского права. – 2008. – N 8.

8. Конституционная реформа: дальше откладывать нельзя. // Ю. Нестеров, Б. Вишневский. – Российская Федерация сегодня. 1999. N 20.

9. Закон Российской Федерации от 17 июня 1992 года N 3056-1 «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации. // Российская газета. – 1992. – N 155.

10. U.S. Senate: Reference Home // Constitution of the United States. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm

11. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Г.Д. Садовникова. – М.: Издательство Юрайт, 2010.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ В СВЕТЕ ПОСЛАНИЙ ПРЕЗИДЕНТА РФ ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ РФ

А.В. Изингер, кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры
государственно-правовых дисциплин
ТЮИ МВД России,

Составной частью сложного процесса перехода от традиционного общества к современному или индустриальному является политическая модернизация, содержание которой составляют изменения политической системы как неотъемлемой составной части общего системного перехода. В процессе политической модернизации происходит как становление новых, так и эволюция уже существующих политических институтов, находящихся в сложном динамическом взаимодействии [1; 28]. При этом объективно необходимо, с одной стороны, сохранить политическую стабильность как важное условие общественного развития в целом и, с другой стороны, расширять возможности и формы политического участия различных слоев населения в происходящих изменениях.

Безусловно, реформирование или модернизация политической системы России весьма противоречивое явление, которое влечет за собой не только позитивные, но и негативные последствия. Вместе с тем модернизация данной системы на сегодняшний день - объективное явление, и остановить ее невозможно. При этом следует отметить, что эффективность реформирования политической сферы, предполагает определённую системность. В этой связи, необходимо подчеркнуть, что государственная политика в этой области, инициируемая президентами России начиная с 2000 года, носит строгий системный порядок. Данный процесс можно проследить по докладам глав государства, представляемых на ежегодном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ является конституционно закреплённой обязанностью в соответствии со статьёй 83 Конституции РФ. В Толковом словаре русского языка под посланием понимается «письменное обращение государственного деятеля к другому государственному деятелю по какому-нибудь важному государственному, политическому вопросу» [2; 557]. Заслуживает внимания тот факт, что Конституция РФ не определяет статус ежегодного Послания Президента РФ Федеральному Собранию и не наделяет его обязательной юридической силой, а

лишь упоминает его как причину для совместного заседания палат федерального парламента (п. «е» ст. 84, ч. 3 ст. 100). Но говорить о Послании как о некой формальности, осуществляемой лишь в силу обязанности нельзя. Совет Федерации РФ определяет обращение как политико-правовой документ, устанавливающий приоритеты, программные цели и задачи деятельности органов государственной власти Российской Федерации[3; 315].

Практика показывает, что президентское послание носит характер базисного документа, как для органов государственной власти, так и для общества в целом. Послание Президента РФ Федеральному Собранию позволяет главе государства довести до сведения Государственной Думы и Совета Федерации основополагающие цели и задачи, ставящиеся на будущее перед государственными органами. Необходимо также отметить, что помимо указанной функции Президент РФ посредством Послания доводит основные направления государственной деятельности практически во всех областях и до остальных ветвей власти, исполнительной и законодательной, и что главное, до сведения граждан Российской Федерации.

Чёткая функциональная направленность Послания Президента РФ позволяет в дальнейшем, не только представить направления реформирования, модернизации государства, но и сформировать конкретные цели деятельности, сформулировать задачи, на реализацию которых будет направлены все ветви власти.

Безусловно, Послания Президента Федеральному Собранию не являются закостенелыми с точки зрения структуры. Они характеризуются различными параметрами - сложностью поставленных в них задач, а также формой представления информационно-аналитических материалов. Обращение включает в себя анализ положения дел в стране и основные задачи в социальной, экономической и политической сферах. Ежегодно, в зависимости от целей и задач государства, глава государства, рассматривая основные направления государственной и социальной политики, выделяет вопросы, посвященные экономике, социальной сфере, вопросам реформирования государственного

устройства и др. При этом Президент РФ особо отмечает сферы представляющие интерес на данном этапе развития государства, определяя дальнейшее направление в решении проблем возникающих в конкретной области.

Политическая система и вопросы реформирования в данной сфере занимаю особое место во всех обращения Президента РФ к Федеральному Собранию. Не стало и исключением Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 года. В частности, одним из наиболее важных аспектов дальнейшего развития политического устройства Дмитрий Анатольевич отметил именно вопрос её модернизации.

Следует отметить, что процесс модернизации политической сферы для России не является новым. В силу различных причин с конца прошлого века реформирование в данной области проводилось неоднократно. В месте с тем, политика по развитию данного направления, на основе принципов демократии, начиная с 2000 года, приобрела отчетливую системную направленность.

Проводя анализ Посланий Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации, начиная с периода, когда главой государства являлся В.В. Путин и до сегодняшнего дня, когда Президентом является Д.А. Медведев, необходимо отметить чёткую линию укрепления и развития политической системы России. В частности в своём Послании 8 июля 2000 года В.В. Путин отмечал, что «…за прошедшее десятилетие в стране произошли принципиальные перемены - Конституцией гарантированы права и свободы личности, сформирована демократическая политическая система, стала реальностью многопартийность. …Однако буква закона и реальная жизнь подчас далеки друг от друга. В России построен лишь каркас гражданского общества. Сейчас требуется совместная терпеливая работа, чтобы оно стало полноценным партнером государства» [4]. Необходимо отметить, что на протяжении всего периода нахождения В.В. Путина на должности главы государства, он строго следовал целям и задачам модернизации и реформирования политической системы, поставленным в 2000 году. Это проявилось в первую очередь в

централизации и укреплении роли государства в политической сфере, что было направлено на стабилизацию обстановки в стране и усиление правовой составляющей. В последствии В.В. Путин в своих Посланиях Федеральному Собранию РФ отмечал, что Россия значительно продвинулась в развитии по вопросам строительства политической системы и это в свою очередь вызывает очередной этап модернизации, носящий уже более либеральный характер. Это выражалось в принятии целого ряда законов, благодаря которым политические партии получили дополнительные возможности влиять на формирование исполнительной власти в субъектах Федерации и муниципалитетах, были смягчены формальные требования по ряду вопросов партийного строительства, облегчены условия выдвижения кандидатов на выборах в Государственную Думу, установлены гарантии равного доступа к государственным СМИ парламентских партий.

С приходом к власти Д.А. Медведева, процесс реформирования политической системы в Российской Федерации не прервался. В своём Послании в 2008 году Дмитрий Анатольевич уделил этому аспекту большое внимание. Он отмечал, что, прежде всего, необходимо принять меры по дальнейшему повышению уровня и качества народного представительства во власти, способных обеспечить большую включенность граждан в политическую жизнь. В связи с этим были сформулированы вполне конкретные решения по развитию гражданского общества и демократического государства. Это и дальнейшая децентрализация, и гуманизация социального устройства и политической системы, выражающееся, прежде всего, в доверии все большего числа социальных и политических функций непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению.

При этом необходимо особо обозначить, что реформирование, проводившееся на протяжении восьми лет, с 2000 по 2008 год, в основном было направленно на развитие и реформирование политической системы в большей степени на федеральном уровне, не особо вторгаясь в региональную сферу. Но, как представляется, истинно демократическим государством является только то

государство, в котором демократические принципы и ценности представлены на всех уровнях, центральном и региональном.

Этому вопросу значительное внимание уделил Д.А. Медведев в своём Послании 12 ноября 2009 г. В частности, им было отмечено, что политические партии, которые сегодня действуют в нашей стране, прошли испытание временем и на следующем этапе необходимо уделить особое внимание укреплению демократических институтов на региональном уровне.

Анализ пунктов последующей модернизации политической сферы России показывает обеспокоенность Президента Российской Федерации соблюдением прав и свобод политических партий, их реальной возможностью реализации стоящих перед ними целей и, прежде всего представительством интересов граждан.

При этом Президент РФ, отстаивая интересы политических партий, особый акцент делает на законности деятельности самих общественно-политических формирований.

Предлагаемые Президентом РФ меры по модернизации политической системы России представлены в различных направлениях. Одни из них, скорее носят технический характер, например, касающиеся численности депутатов. Отсутствие нормы федерального законодательства устанавливающей максимальное количество депутатов в законодательном органе субъекта Федерации, как это сделано, например, в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» [5] для органов местного самоуправления, позволяет субъектам самостоятельно определять эту численность. При этом чаще всего обоснованного критерия установления её численности нет.

Кроме того, опять же в целях соблюдения законности Президент РФ, предлагает сделать работу законодательных органов и порядок их формирования более открытыми. В частности на это направлены предложения о введении практики освещения в средствах массовой информации деятельности партий, представленных в региональных парламентах и внедрение электронных средств

подсчёта голосов и обработки информации на избирательных участках, что будет способствовать борьбе со злоупотреблениями в ходе избирательных кампаний, сделает избирательную систему на региональном уровне более прозрачной. Предусмотренное правительственными планами продвижение широкополосного Интернета в российские провинции откроет новые перспективы для свободных общественных дискуссий на любые темы и получения всесторонней информации о событиях в стране и мире.

Что касается возможности представлять интересы избирателей партиям, набравшим 5 процентов голосов избирателей на региональных выборах, то здесь Президент РФ предлагает ввести гарантии представительства их в законодательных органах субъектов Федерации, что позволит соответствовать данному органу понятию представительный в большей степени. Кроме того, по мнению Дмитрия Анатольевича, органы законодательной власти всех уровней как минимум одно заседание в году должны посвящать заслушиванию и обсуждению сообщений и предложений партий, не представленных в законодательных органах. Таким образом, эти меры позволят улучшить качество народного представительства и создать дополнительных условий для свободной, справедливой и цивилизованной конкуренции между партиями.

Кроме того, ещё одним направлением модернизации политической системы является предложение об отмене сбора подписей как метода допуска партии к выборам. Данная мера является продолжением предложенного главой государства в 2008 году отказа от использования денежного залога на выборах всех уровней и позволит, во-первых, сократить расходы в ходе предвыборной кампании, а во-вторых, акцентирует внимание партий на разработку и реализацию их программы, а не на соблюдение излишних формальных требований.

Важным моментом Послания является также предложение о введении ежегодного отчёта руководителей исполнительной власти перед местным парламентом по аналогии с Конституцией России. Данная мера опять же направлена на повышение уровня законности в деятельности указанных органов.

Но необходимо учитывать, что в связи с отсутствием возможности применения мер ответственности к руководителю исполнительного органа субъекта Федерации со стороны регионального парламента, данная мера будет носить скорее информационный характер. В связи с этим, представляется, целесообразным данному отчёту законодательно придать статус Послания главы субъекта Российской Федерации законодательному органу соответствующего субъекта Федерации. При этом необходимо отметить, что данная практика применяется в отдельных субъектах уже давно, в частности, ежегодные Послания Президента РФ Федеральному Собранию дали импульс высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации к подготовке своих собственных политических обращений к нормотворческим органам о социально-экономическом положении, бюджетной политике и основных направлениях развития регионов[6; 15].

Подводя итог, следует отметить, что процесс модернизации политической системы Российской Федерации переживает очередной виток. Многопартийная система в Российской Федерации в целом сложилась. Она стала стабильно функционирующим, общенациональным политическим институтом, важнейшим инструментом, обеспечивающим фундаментальные права и свободы народа, в том числе и его исключительное право на власть. В то же время многие аспекты политической жизни подвергаются общественной критике: проблемы в организации выборов, низкий уровень политической культуры, дефицит глубоко проработанных альтернативных предложений по конкретным вопросам социально-экономического развития. Таким образом, процесс модернизации политической системы России, заключающийся в продолжение совместной работы по улучшению качества народного представительства и созданию дополнительных условий для свободной, справедливой и цивилизованной конкуренции между партиями является обоснованной необходимостью.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кулик А. Российская многопартийность: модель догоняющей политической модернизации? // Доклад на конференции «Россия в XXI веке: проблемы и перспективы». 24-25 июня 2000 г., Иркутск.

2. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук; Российский фонд культуры. 2-е изд., испр. и доп. - М.: АЗЪ, 1995.

3. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации». - М.: Совет Федерации, 2008.

4. Сайт В.В. Путина [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.putin2004.ru/putin/press (дата обращения: 30 апр. 2010).

5. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 28.11.2009 г.) // СЗ РФ. - 2003. - № 40. Ст. 3822.

6. В.В. Брюнин. Послания высших должностных лиц субъектов Российской Федерации как фактор, определяющий стратегическое планирование законодательной деятельности // Адвокат. - 2008. - № 9.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТАДИИ ВЫДВИЖЕНИЯ И РЕГИСТРАЦИИ КАНДИДАТОВ (СПИСКОВ КАНДИДАТОВ) НА ВЫБОРАХ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.Ю. Ядрихинская, студентка ИГиП ТюмГУ,
направление «Юриспруденция»
Научный руководитель:
А.С. Николаев, кандидат юридических наук

До недавнего времени смена власти в России происходила как угодно, но только не посредством выборов. У власти были не те, кого хотел видеть народ, а те, кого им навязывали. Это порождало недовольство среди граждан, но никто не

смел выступить против, так как чувствовал себя незащищенным, ведь данные разногласия не были урегулированы законодательно.

Граждане Российской Федерации по настоящему получили право избирать и быть избранными только с принятием Конституции России 1993 года. Но для того, чтобы говорить о всеобщих, равных, прямых выборах, при тайном голосовании, нужно позаботиться об этом на ранних стадиях, а именно, при выдвижении и регистрации кандидатов (списков кандидатов) на выборах[1].

В соответствии со статьей 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. (ред. от 03.06.2009) [2] «выдвижение кандидата» - самовыдвижение кандидата, инициатива избирательного объединения в определении кандидата в выборный орган, на выборную государственную или муниципальную должность.

Вышеназванный закон не дает определения понятия «регистрация кандидата на выборах». Как представляется, у истоков рассматриваемой коллизии стоит отсутствие теоретической основы определения сущности категории "регистрация кандидата". Таким образом, считается необходимым дополнить статью 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» данным определением, которое можно определить как предусмотренную законом процедуру, связанную с проверкой избирательной комиссией соответствия фактического порядка выдвижения кандидата (списка кандидатов) тому, который предусмотрен в избирательном законодательстве [3].

При анализе ряда стран выявлено, что наибольшее сходство избирательная система России имеет со странами Европы. Так, например, в Германии правом выдвижения кандидатов или земельных списков кандидатов на выборах могут обладать организованные группы, такие как политические партии, или так называемые избирательные объединения, это могут быть созданные специально для этой цели группы избирателей.

Поданные заявления о выдвижении кандидатов Федеральный или земельный руководитель по проведению выборов должен рассмотреть незамедлительно. Он отмечает на каждом заявлении день его поступления и проверяет, соответствует ли оно требованиям Закона о выборах. При обнаружении недостатков земельный руководитель сообщает об этом правлению партии с целью скорейшего устранения тех ошибок, которые могут быть исправлены [4].

Заявление о выдвижении может содержать только фамилию одного кандидата. Каждый кандидат может быть номинирован только в одном избирательном округе и только в одном заявлении о выдвижении.

Для номинирования кандидата, который не является выдвиженцем от партии, а предлагается избирателями или группами избирателей, Закон о выборах не содержит никаких особых предписаний. Достаточно имени кандидата и сбора в его поддержку 200 подписей избирателей данного округа, обладающих удостоверенным активным избирательным правом по выборам в Бундестаг.

Не позднее чем за 58 дней до дня выборов окружная комиссия по выборам принимает решение о регистрации заявлений о выдвижении кандидатов по избирательному округу. Окружной руководитель по проведению выборов объявляет Решение окружной комиссии по выборам с краткой мотивировкой принятого решения и допустимых средств правовой защиты [5].

Отметим, что некоторые страны имеют существенные отличия по сравнению с Россией. Например, в Великобритании при предоставлении документов кандидат также обязан внести избирательный залог в размере 500 фунтов стерлингов. Эта сумма подлежит возврату лишь в том случае, если он наберет свыше 5% от общего числа голосов, поданных в избирательном округе [6].

Что касается России, то по действующему законодательству возможны два способа выдвижения кандидата в депутаты или на выборную должность: выдвижение от избирательного объединения и самовыдвижение.

Самовыдвижение кандидата осуществляется путем уведомления соответствующей избирательной комиссии, путем подачи заявления с последующим сбором подписей в поддержку самовыдвижения кандидатов.

Выдвижение кандидата (списка кандидатов) избирательным объединением осуществляется на съездах указанного общественного объединения, его регионального или местного отделения тайным голосованием, с последующим уведомлением избирательной комиссии о выдвижении кандидата (списка кандидатов).

В соответствии с пунктом 2 статьи 33 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" кандидат считается выдвинутым и приобретает права и обязанности кандидата после поступления в соответствующую избирательную комиссию уведомления о выдвижении и заявления в письменной форме о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу. В заявлении должны быть указаны основные биографические данные. Также прикладываются копия паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина; копии документов, подтверждающие указанные в заявлении о согласии баллотироваться, сведения об образовании, основном месте работы или службы, о занимаемой должное (роде занятий), а также о том, что кандидат является депутатом; сведения о размере и об источниках доходов кандидата, имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, о вкладах в банках, ценных бумагах (по форме, установленной федеральным законом).

Уведомление о выдвижении, заявление о согласии баллотироваться и сведения о доходах и имуществе кандидат (кроме кандидата, выдвинутого в списке кандидатов) обязан представить лично, за исключением случаев, если кандидат болен, содержится в местах содержания под стражей [7].

Избирательная комиссия после принятия документов по выдвижению обычно выдает кандидату (уполномоченному представителю избирательного объединения) справку — подтверждение о приеме документов с указанием перечня принятых документов.

К сбору и подаче документов следует относиться ответственно, так как закон не требует, чтобы избирательная комиссия сразу же проверила представленные кандидатом документы и указала ему на их недостатки. А эти недостатки позже могут стать основанием для отказа в регистрации.

Для поддержки кандидатов на выборах необходимо собирать подписи избирателей. Ранее также предусматривалось внесение избирательного залога, но Государственная Дума отменила его с принятием Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов»[8].

Закон предъявляет жесткие требования и к процедуре сбора подписей, и к оформлению самих подписей. Запрещено собирать подписи на рабочих местах, по месту учебы, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи. Не допускается участие в сборе подписей органов государственной власти, органов местного самоуправления. Подписи, собранные с нарушением этих запретов, должны признаваться недействительными. В случае если при оформлении подписного листа допущены нарушения, не действительными считаются все подписи, внесенные в этот подписной лист. Подписные листы должны быть тщательно заверены дважды – сборщиком подписей и кандидатом, с точным указанием всех необходимых сведений.

В случае отказа зарегистрировать кандидата (список кандидатов) избирательная комиссия обязана в течение суток выдать кандидату либо уполномоченному представителю избирательного объединения (блока), группе избирателей, избирателю копию решения избирательной комиссии с изложением оснований отказа. Основания отказа предусмотрены Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", которые носят исчерпывающий характер [9].

В целях сто процентной реализации основных гарантий гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах,

проводимых на территории Российской Федерации, считается необходимым внесения дополнений в федеральное и региональное законодательство в части дополнения статьей, касающихся основных понятий, а именно, определение категории «регистрация кандидатов на выборах». Сократить подделку подписей поможет внесение изменений в пункт 1 статьи 37 Федерального Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» об увеличении количества подписей, которые можно представить в комиссию сверх числа подписей необходимого для регистрации, а также изменения в подпункт «в» пункт 24 статьи 38 вышеназванного закона касающиеся уменьшения допустимого процента недостоверных и недействительных подписей до 5 процентов. Также необходимо внести дополнения в статью 38 вышеназванного закона, обязывающее избирательные комиссии немедленно сообщать о ненадлежащей форме оформленных документах и проверять их при приеме, так как в будущем несвоевременное сообщение о недостатках может негативно отразится на кандидате.

Следует более детально урегулировать вопросы, связанные со сбором подписей, в частности возможность попадания в жилые дома. Эту проблему можно решить путем внесения дополнений в законодательство муниципальных образований об обязанности граждан впускать сборщиков подписей в жилые дома для сбора подписей либо осуществлять данную процедуру на организованном собрании жильцов.

При анализе практики установлено, что значительное число жалоб, обращений о нарушениях законодательства поступают в избирательные комиссии, суды в связи с проведением сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов. Например, постановлением Избирательной комиссии Тверской области от 19 февраля 2010 года № 01-13/913 и территориальной избирательной комиссии Селижаровского района Тверской области от 8 февраля 2010 года № 31[10] было отказано в регистрации кандидата на выборную должность в связи с тем, что подписи избирателей были признаны

недействительными на основании того, что не было указано в адресе места жительства избирателей наименования района – «Селижаровский район».

Также существуют нарушения, связанные с неправильным оформлением подписных листов, а именно отсутствие требуемых сведений об избирателе, наличие специально не оговоренных исправлений в дате внесения подписи избирателем и кандидатом. Немало дел связано с неправильным толкованием либо невнимательным уяснением норм закона. Например, постановлением Избирательной комиссии Московской области от 2 октября 2009 года № 1161 и территориальной избирательной комиссии Истринского района Московской области от 7 сентября 2009 года № 160/8 [11] было отказано в регистрации кандидата из-за нарушения правил оформления подписных листов. Данная ситуация повлекла тот факт, что заявитель ошибочно сослался на пункт 1^1 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в соответствии с которым кандидат не позднее чем за три дня до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, должен быть извещен комиссией о выявленных недостатках в оформлении представленных кандидатом документов. Данное положение Федерального закона распространяется на все представленные кандидатом в комиссию документы, за исключением подписных листов.

Вместе с тем следует отметить недостаточную подготовку членов избирательных комиссий, допускающих нарушения установленной законом процедуры проверки подписей избирателей и оформления документов по итогам проверки, необоснованным выводам о том, что подписные листы с подписями избирателей оформлены с нарушением установленной законом формы подписного листа. То есть решением данной проблемы является проведение работ, направленных на повышение квалификации членов избирательных комиссий.

Немало времени на практике уделяется также вопросам, связанных с неполным перечнем предоставляемых документов, необходимых для регистрации кандидатов.

Таким образом, выдвижение и регистрация кандидатов в депутаты является, можно сказать без всякого преувеличения, одной из основных стадий избирательного процесса. От того, насколько будут соблюдены требования к данным процедурам, зависит дальнейшее развитие стадий избирательного процесса.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Чудина С. Избирательное право Российской Федерации / С.Чудина // Адвокат. 2001. - №5. – С.66-70.

2. См. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федеральный закон от 12 июня 2002г. № 67-ФЗ: [по состоянию на 3 июня 2009 г.] // справочная правовая система «Консультант Плюс». – 2010. – Выпуск 13.

3. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М.: ИНФРА – М, 2002. – С. 347

4. Веденеев, Ю.А. Сравнительный анализ избирательных систем России и Германии / Ю.А. Веденеев // Журнал о выборах – 2002. - № 4. – С. 23-25.

5. Современные избирательные системы. Вып.2: Аргентина, Германия, Швеция / А.Г. Орлов, Ю.И. Лейбо, И.А. Ракитская. – М.: РЦОИТ: Норма, 2007. – 230с.

6. Лафитский Д.В., Касаткина Н.М., Орлов А.Г., Трещетенкова Н.Ю. Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / Д.В. Лафитский, Н.М. Касаткина, А.Г. Орлов, Н.Ю. Трещетенкова. – М.: РЦОИТ: Норма, 2006. – 358с.

7. Лексин И.В. Выдвижение и регистрация кандидатов: обновленное федеральное законодательство и новые проблемы / И.В. Лексин. – М.: ИНФРА., 2005. – 356с.

8. Гражданским об их политических правах/ под ред. А.В. Иванченко. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006. – 420с.
9. Фадеев В.И., Рауткина Н.И., Миронов Н.М. Муниципальные выборы в Российской Федерации: учебное пособие / В.И.Фадеев, Н.И. Рауткина, Н.М. Миронов. – М.: Норма, 2006. – 347с.
10,11. См. сайт Центральной Избирательной комиссии Российской Федерации: [Электронный ресурс] Режим доступа: http: www.cickr.ru.

ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА КАНДИДАТА В ПРЕЗИДЕНТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Т.Н. Дробышев б/с, б/з,
курсант 4-го курса ТЮИ МВД России
Научный руководитель:
Е.В. Киричёк, кандидат юридических наук, доцент

Избрание Президента осуществляется гражданами России на основе равного всеобщего и прямого избирательного права при тайном голосовании. В Конституции закреплён ряд требований, предъявляемых к кандидату на пост Президента Российской Федерации. Основной закон требует, чтобы кандидат в президенты в обязательном порядке был гражданином России. Конституцией РФ устанавливается ценз оседлости. Этот срок составляет 10 лет. Конституция устанавливает и возрастной ценз для главы государства: Президент не может быть моложе 35 лет. Данное требование обусловлено спецификой президентских полномочий, особой важностью функций этого должностного лица, для осуществления которых необходимы большой жизненный опыт и навыки управленческой работы.

Названными положениями исчерпывается конституционная регламентация порядка избрания Президента и конституционные требования, предъявляемые к кандидатам на этот пост. Остальные вопросы, связанные с выборами, решаются в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации».

Порядок избрания Президента Российской Федерации закреплен в п. 1 и 4 ст. 81 Конституции РФ. В ч. 1 установлено, что Президент РФ избирается на основе равного всеобщего и прямого избирательного права при тайном голосовании. Это означает, что в избрании Президента РФ могут участвовать все граждане Российской Федерации, за исключением случаев, установленных в ч. 3 ст. 32 Конституции РФ.

Как следует из изложенного выше, Конституция РФ четко устанавливает некоторые принципы избрания Президента Российской Федерации. Все иные положения в соответствии с ч. 4 ст. 81 Конституции РФ должны определяться федеральным законом.

Еще одним требованием к должности Президента РФ, не зафиксированным в данной главе Конституции РФ, но вытекающим из общих требований к системе государственных органов, самой логики президентства, является несовместимость этой должности с иной государственной либо коммерческой деятельностью. Это ограничение касается и уже избранного Президента РФ.

Так, согласно ч.1 ст. 41 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» “кандидаты, замещающие государственные или выборные муниципальные должности либо находящиеся на государственной или муниципальной службе, кандидаты, являющиеся членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, - членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, а также кандидаты, являющиеся должностными лицами организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при проведении своей избирательной кампании не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения”.

Под использованием преимуществ своего должностного или служебного положения в ч. 4 ст. 41 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» понимается:

1) привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, государственных и муниципальных служащих для осуществления в служебное (рабочее) время деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию кандидата;

2) использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, организациями независимо от формы собственности, за исключением помещений, занимаемых политическими партиями, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию кандидата, в случае, если иным кандидатам не будет гарантировано использование указанных помещений на таких же условиях;

3) использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, организаций независимо от формы собственности, за исключением перечисленных видов связи, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование политических партий, для проведения предвыборной агитации, если их использование не оплачено из соответствующего избирательного фонда;

4) использование на безвозмездной основе или на льготных условиях транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности, собственности организаций, за исключением транспортных средств, находящихся в собственности политических партий, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию кандидата. Данное положение не распространяется на лиц, пользующихся указанными транспортными средствами в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной охране;

5) сбор подписей избирателей, ведение предвыборной агитации лицами, замещающими государственные или выборные муниципальные должности, либо находящимися на государственной или муниципальной службе, либо являющимися главами местных администраций, либо являющимися членами

органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, - членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, в ходе служебных (оплачиваемых за счет средств соответствующего бюджета, средств соответствующей организации) командировок;

6) агитационное выступление в период избирательной кампании при проведении массового (публичного) мероприятия, организуемого государственными органами и (или) органами местного самоуправления, организациями независимо от формы собственности, за исключением политических партий, а также обнародование в период избирательной кампании в средствах массовой информации, в агитационных печатных материалах отчетов о проделанной работе, распространение от имени гражданина, являющегося кандидатом, поздравлений и иных материалов, не оплаченных из средств его избирательного фонда.

Также, согласно ч. 5.1 и 5.2 ст. 3 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» не имеет права быть избранным Президентом Российской федерации гражданин Российской Федерации:

- имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

- осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;

- осужденный за совершение преступления экстремистской направленности, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;

- подвергнутый административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29

Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование на выборах Президента Российской Федерации состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

- в отношении которого вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", либо совершения действий, предусмотренных подпунктом "ж" пункта 7 и подпунктом "ж" пункта 8 статьи 76 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", если указанные нарушения либо действия совершены в период, не превышающий четырех лет до дня голосования.

Требования к кандидату минимальны: нет даже указаний на необходимость специального образования или опыта работы. Не ограничивается верхний предел возраста кандидата. Требуется, чтобы он был гражданином Российской Федерации, но не сказано, что гражданство должно быть приобретено по рождению. Следовательно, теоретически Президентом РФ может стать и натурализованный гражданин России.

Небольшое количество требований к кандидатам способствует расширению круга возможных претендентов на пост Президента РФ и свидетельствует о демократичности выборов, однако мы считаем, что объем требований необходимо пересмотреть в сторону их ужесточения.

Предъявляемые в ч. 2 ст. 81 Конституции РФ требования к кандидату на пост Президента Российской Федерации, а, следовательно, как к потенциальному будущему главе государства слишком ограничены, и их расширение следует осуществить путем внесения дополнений в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации», а именно в главу, касающуюся правового статуса кандидата в Президенты Российской Федерации.

Среди первоочередных мер необходимо дополнить положения Конституции РФ, которые касаются требований, предъявляемых к кандидату в Президенты Российской Федерации.

На наш взгляд нельзя вверять любому лицу, являющемуся гражданином Российской Федерации, достигшим возраста 35 лет, прожившему на территории государства в течение 10 лет, без перерывов в этом сроке, и избранному населением России.

Отсюда возникает вполне закономерный и логический вопрос: «Удовлетворяет ли изложенный в ч. 2 ст. 81 Конституции РФ перечень требований статусу главы государства и не нуждается ли он в расширении и конкретизации?»

По нашему мнению, в законодательство необходимо внести дополнения, касающиеся правового положения кандидата в Президенты Российской Федерации, а именно необходимо ввести положения по поводу того, что к кандидату в Президенты РФ должны предъявляться следующие требования:

1. достижение 35-летнего возраста;
2. продолжительность проживания на территории Российской Федерации не менее 10 лет без перерыва в этом сроке;
3. владение государственным языком;
4. не должен был ранее признан виновным, вступившим в законную силу приговором суда, за деяние, предусмотренное уголовным законодательством Российской Федерации;
5. наличие высшего образования;
6. наличие стажа работы в органах государственной власти не менее пяти лет;
7. отсутствие одного из заболеваний, препятствующего избранию на должность Президента Российской Федерации. В данном случае нами предложен перечень заболеваний, препятствующих избранию на пост Президента РФ;

Указанные требования мы считаем целесообразным отразить путем внесения дополнений в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации», сформулировав их в главе 6 статье 40.1 «Требования, предъявляемые к кандидатам в Президенты РФ»:

1. Президентом может быть гражданин Российской Федерации, имеющий высшее образование, не признанный виновным, вступившим в законную силу приговором суда, за деяния, предусмотренные законодательством РФ, являющийся гражданином Российской Федерации по рождению, имеющий стаж работы в органах государственной власти не менее пяти лет и соответствующий требованиям, предъявляемым к Президенту РФ Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, а также федеральными законами.

2. Для подтверждения отсутствия у кандидата на пост Президента РФ заболеваний, препятствующих избранию на пост Президента РФ, проводиться его предварительное медицинское освидетельствование. Перечень заболеваний, препятствующих избранию на пост Президента РФ, определяется настоящим Законом на основании представления федерального органа исполнительной власти в области здравоохранения. Форма документа, свидетельствующего об отсутствии заболеваний, препятствующих избранию на пост Президента, утверждается федеральным органом исполнительной власти в области здравоохранения.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МОДЕРНИЗАЦИИ КОНТРОЛЯ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СВЕТЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ РЕФОРМ

И.В. Зимцеску, курсант ТЮИ МВД России

Научный руководитель:

В.А. Тимошенко, преподаватель кафедры
Административного права и
административной деятельности ОВД
ТЮИ МВД России

Главная задача Министерства внутренних дел – вернуть общественное доверие, уважение, признание, обеспечить поддержку деятельности милиции со стороны гражданского общества. Необходимо рассмотреть основные тенденции в развитии кадровой ситуации в органах внутренних дел, её влияние на все стороны оперативно-служебной деятельности. И одна из важнейших задач - повышение качества отбора кандидатов на службу в ОВД. Ключевая проблема здесь так же относится и к улучшению организации работы с руководящими кадрами органов и подразделений. Всегда и везде именно от руководителя зависит состояние дел в служебном коллективе. Сложившаяся ситуация требует сегодня неотложного адекватного реагирования, принятия самых решительных и жестких мер к наведению порядка. Мы считаем, что одной из важнейших задач является профессионально-нравственное воспитание личного состава. В её основе - принятый в Министерстве Кодекс профессиональной этики сотрудников ОВД, включающий и антикоррупционный стандарт поведения, является и своевременным, и важным. Большое внимание в нем уделяется и вопросам использования опыта ветеранов для патриотического воспитания и гражданского становления сотрудников.

За январь-июнь 2009 года в органы и подразделения ОВД принято 53.265 человек, что в 1,7 раза превышает число уволенных. По состоянию на 1 июля 2009 года укомплектованность рядового и начальствующего состава органов и подразделений внутренних дел возросла на 0,8 % и составила 95,7. В региональном разрезе удалось добиться получения уровня укомплектованности ОВД в большинстве федеральных округов. В целом текучесть кадров по сравнению с аналогичным периодом прошлого года уменьшилась с 3,4% до 2,8%. Снизился отток кадров из органов и подразделений ОВД на первом году службы с 3,3% до 3% от общего числа уволенных. Наметилась стабилизация

руководящего состава. В то же время, в ряде территориальных ОВД некомплект значительно превышает средне-российский показатель. Перед нами стоит важная задача по отбору граждан на службу. С одной стороны – найти и принять на службу лучших кандидатов, соответствующих предъявляемым требованиям, а с другой стороны - поставить надежный заслон на пути тех, кто стремится незаконно проникнуть в ОВД. В этих целях Департаментом кадрового обеспечения организована проверка документов об образовании, предоставляемых на присвоение первого специального звания или при зачислении в кадры МВД России. В результате ежемесячно выявляются в среднем более 100 дипломов, являющихся нелегитимными или имеющие признаки фальсификации. Департамент продолжает наращивать коррекционные базы персональных данных. В настоящее время собраны сведения о более чем 5 млн. дипломов, выданных на территории РФ, в том числе, о 67 тысячах дипломов сотрудников ОВД. МВД РФ, Министр внутренних дел РФ 19 мая 2009 года издал приказ № 386 «О порядке отбора граждан на службу в ОВД РФ». Особое внимание следует уделить практике работы участковых уполномоченных милиции по выполнению установки по месту жительства в рамках специальной проверки. Вместо дежурных отписок кадровые аппараты должны получать исчерпывающую информацию для принятия адекватного кадрового решения. В ближайшее время предстоит этап перехода от практики к использованию полиграфа в работе с кадрами. В этой связи в Департаменте завершается разработка нормативного документа, определяющего порядок использования специальных психофизиологических исследований при отборе и назначении сотрудников. Нужно плодотворно использовать имеющееся время для обучения специалистов - психологов работе на полиграфе и изучение имеющего отечественного и зарубежного опыта. В целях получения уровня коррупционной устойчивости и пресечения попыток поступления на службу в ОВД или на учебу в ведомственные образовательные учреждения, Департаментом кадрового обеспечения создана картотека лиц, отклоненных по отрицательным основаниям: употребления наркотиков, профтехнепригодность,

наличие связей в преступной среде и так далее. В настоящее время она содержит сведения более чем о 6 тысячах отклоненных по дискредитирующим обстоятельствам кандидатах на службу или учебу. В ведомственных образовательных учреждениях развернута работа по тестированию абитуриентов на употребление наркотических средств. Все абитуриенты, уличенные в употреблении наркотиков, заносятся в специальный реестр. Только за 2008 год около 40 человек предприняли повторные попытки поступления на службу в ОВД, которые были предотвращены Департаментом кадрового обеспечения. Существует система дистанционных образовательных технологий. В МВД России регулярно проводится дистанционное тестирование курсантов и слушателей образовательных учреждений и опрос руководителей подразделений ОВД о наших выпускниках. Анализ вопросов, вызвавших наибольшие трудности в ходе тестирования, позволяет своевременно вносить коррективы в учебные планы и программу подготовки слушателей. В соответствии с решениями Министра внутренних дел РФ генерала армии Р. Нургалиева, начиная с 2007 года, повсеместно введена практика мониторинга входных и выходных знаний сотрудника при повышении ими квалификации. Результаты тестирования ложатся в основу материалов о дальнейшей его карьере. Практическая направленность обучения в системе образования МВД России решается путем внедрения инновационных образовательных технологий. Перспективными направлениями являются введение блочно-модульной системы образования, а также обучение с использованием системы дистанционных технологий. Новизна и эффективность модульных программ заключается в усилении практической направленности обучения, нацеленного на выработку устойчивых умений и навыков, адекватных и правомерных действий сотрудников ОВД. При этом значительно повышается учебная и профессиональная мотивация слушателей. В Министерстве успешно развивается система дистанционного обучения, которая позволяет почти вдвое сократить расходы на подготовку кадров, повысить практическую направленность обучения, обеспечить непрерывность получения квалификации сотрудников без отрыва от службы. На базе единой

информационно-телекоммуникационной системы МВД России в прошлом году создана единая система электронных библиотек, которые содержат, в том числе, и учебные видеофильмы. Использование возможности этой системы поможет преподавателям повысить качество подготовки и проведения учебных занятий, а обучающимся свой образовательный уровень. Создается автоматизированная система мониторинга качества обучения. Внедряются в эксплуатацию аналитические системы качества обучения, служебный отзыв, который позволяет своевременно выявлять имеющиеся недостатки подготовки обучающихся, в том числе, по результатам прохождения практики во время учебы и первых лет службы после выпуска

В органах и подразделениях по оказанию общественного содействия, по профилактике правонарушений созданы комиссии по служебной дисциплине и профессиональной этике. Руководством МВД России принято решение о применение института личного поручительства при назначении сотрудников на вышестоящие должности. Ведется наступательная правовая пропаганда. Разрабатывается и направляется в ОВД значительное количество информационных, аналитических, методических материалов по профилактике правонарушений. Внедряется обновленная система наставничества в ОВД и ведомственных образовательных учреждениях. Для работы с молодыми сотрудниками в качестве наставников активно привлекаются ветераны ОВД, разрабатываются профессионально ориентированные программы наставничества по видам оперативно-служебной деятельности, отдельно по каждой из служб. В целях придания динамичности информационного взаимодействия и оперативности характера обратной связи с сотрудниками и гражданами разработан и размещен в сети Интернет официальный сайт Департамента кадрового обеспечения МВД России, который обеспечивает прямой доступ к нормативным документам, методическим материалам, базам аудио-, видео- и фотоматериалам об опыте профессионального воспитания личного состава. Разработаны и направлены в ОВД комплексы принципиально новых нормативно-методических документов по различным направлениям

реформирования работы с личным составом. В том числе, программа комплексного реформирования системы организации работы с личным составом ОВД, подразделений, учреждений системы МВД России на 2007- 2009 годы, Кодекс профессиональной этики сотрудников ОВД РФ, устанавливающий нормы и правила поведения сотрудников. Организована историко-мемориальная работа в органах и учреждениях системы Министерства, в которой действует свыше 400 музеев и комнат истории. Осуществляется комплекс мер по увековечиванию памяти сотрудников ОВД, погибших при исполнении служебного долга. Именами сотрудников названо 57 улиц, реконструировано 146 памятников и обелисков, создано 117 новых. Проводится большая работа по повышению общей культуры сотрудников ОВД. Большим успехов сегодня пользуется фестиваль музыкального творчества МВД России «Щит и лира», литературный конкурс «Доброе слово» и фотоконкурс «Открытый взгляд». Для создания эффективной системы непрерывного мониторинга социально-психологических процессов в ОВД, тщательного обеспечения кадровой работы МВД России создан отдел организации социально-психологических исследований. Целью его деятельности является сбор, обобщение, анализ информации о состоянии социально-психологического климата, прогнозирование социально-психологической ситуации в служебных коллективах, а так же разработка предложений, рекомендаций по совершенствованию работы с личным составом. В течение 2009 года планируется провести исследования морально-психологического климата в служебных коллективах подразделений с низким уровнем служебной дисциплины и законности. Приняты организационно-практические меры по его нормализации. Ввести практику проведения ежегодных психологических обследований руководящего состава ОВД и строевых подразделений милиции, организовать ежегодные проверки на морально-психологическую устойчивость сотрудников, имеющих право на постоянное ношение и хранение табельного оружия и специальных средств. Все эти меры направлены на укрепление кадрового ядра системы МВД.

Как отметил глава МВД России, развитие систем органов внутренних дел и Федеральной миграционной службой России на современном этапе и в ближайшей перспективе заключается в поэтапной модернизации антикоррупционных барьеров, формировании сбалансированного по всем сегментам организационного построения системы Министерства ведомственного уровня обеспечения собственной безопасности, основанного на личной ответственности руководителей за состояние дисциплины и законности во вверенном коллективе.

По словам Министра, правовая регламентация направлений служебной деятельности сотрудников ОВД акцентирована на снижении коррупциогенных факторов. Созданы условия для привлечения граждан к участию в борьбе с правонарушениями, совершаемыми работниками милиции. В 2008-2009 годах в рамках реализации Концепции в области совершенствования ведомственной правовой базы принято в общей сложности 27 различных нормативных, планирующих и методических документов МВД России, затрагивающих вопросы осуществления взаимодействия и организационного построения системы обеспечения собственной безопасности, порядка проведения служебных проверок в отношении сотрудников ОВД и ФМС России.

Иллюстрацией хода проведения Министерством антикоррупционных мероприятий служат основные тенденции состояния законности в органах внутренних дел в текущем году. В том числе, в результате применения методов оперативно-розыскного предупреждения, службой собственной безопасности предотвращено свыше 5.5 тыс. должностных правонарушений, что в четыре раза больше, количества сотрудников органов внутренних дел, привлеченных к уголовной ответственности за совершение должностных преступлений (1 253 сотрудника). Более принципиальной стала оценка роли руководителей органов внутренних дел в негативных процессах, происходящих в подчиненных коллективах. По указанным вопросам заслушано 876 руководителей различного ранга, что на 20% больше показателя прошлого года, 216 руководителей привлечено к дисциплинарной ответственности (+70%), из них 12 - уволено из

органов внутренних дел. Это направлено, в том числе, на повышение ответственности руководителей за соблюдение законности подчиненными сотрудниками.

Результатом системности работы Министерства в сфере собственной безопасности является наращивание потенциала к самоочищению. В первом полугодии 2009 года органами внутренних дел самостоятельно выявлено свыше двух третей от общего числа сотрудников, совершивших правонарушения. При этом, в 62% случаев противоправная деятельность была задокументирована непосредственно подразделениями собственной безопасности (1688), а по должностным составам в 66% (1166).

Как отмечает МВД России, главным промежуточным итогом работы Министерства в сфере укрепления собственной безопасности и законности в текущем году, является тенденция снижения уровня латентности правонарушений вследствие результативности подразделений собственной безопасности и активно формируемой ведомственного уровня борьбы с нарушениями законности. Иллюстрацией является увеличение до 85% доли службы собственной безопасности в выявлении фактов взяточничества, занимающих доминирующее положение среди коррупционных преступлений.

В первую очередь, существующий институт согласований с подразделениями собственной безопасности кандидатов, назначаемых на должности в системе органов внутренних дел и федеральной миграционной службе России. Значимость профилактического потенциала данной меры подчеркивают представителем департамента собственной безопасности: по итогам первого полугодия текущего года отрицательные рекомендации превысили 2,5 тысячи случаев (2665), что составляет 6% от общего числа согласований.

Р.Г. Нургалиев отметил, что МВД России планируется принятие ряда мер, направленных на дальнейшее развитие ведомственной системы профилактики коррупции и должностных преступлений в системе органов внутренних дел и ФМС России, которые предусматривают:

- разработку механизма увольнения или применения иных мер юридической ответственности к лицам, не представившим сведения либо представивших заведомо ложные сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

- реализацию комплекса мер по взаимодействию с органами государственной власти, общественными и правозащитными объединениями по повышению роли институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в системе Министерства внутренних дел.

- совершенствование нормативной правовой базы деятельности Министерства внутренних дел в целях снижению в них факторов «коррупциогенности», а также обеспечения открытости и прозрачности системы размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказания услуг для нужд Министерства в рамках действующего законодательства.

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В РОССИИ

П. А. Борноволоков, кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры
государственно-правовых дисциплин
ТЮИ МВД России

Политические партии - это политический институт, связывающий государство и граждан и обеспечивающий представительство различных социальных интересов в государственных органах. Политические партии имеют реальные возможности воздействовать на внутреннюю и внешнюю политику страны, поэтому их роль во взаимоотношениях государства и гражданского общества очень велика [1; 3].

Президент России Д.А. Медведев в послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 года указал: «Политическое

многообразие нашего общества определяет и структуру нашей многопартийной системы. Сегодня мы можем сказать: многопартийная система в Российской Федерации в целом сложилась. Она стала стабильно функционирующим, общенациональным политическим институтом, важнейшим инструментом, обеспечивающим фундаментальные права и свободы нашего народа, в том числе и его исключительное право на власть… В то же время многие аспекты политической жизни подвергаются общественной критике. Отмечаются проблемы в организации выборов, низкий уровень политической культуры, дефицит глубоко проработанных альтернативных предложений по конкретным вопросам социально-экономического развития».[2].

Политические партии возникли в России в начале XX века, приобрели определенный правовой статус и получили самостоятельное правовое регулирование. Важной проблемой развития российских партий, безусловно, является прерывание правовой традиции многопартийности на длительный срок и его последующее возрождение. Политическая партия - это разновидность политического объединения, деятельность которого направлена на реализацию политической власти. Это означает, что политическая партия, в отличие от иного общественного объединения, создается и действует для участия в политической жизни государства, и это позволяет характеризовать политические партии в России как особый вид общественных объединений [3; 17].

Существуют некоторые проблемы правового регулирования деятельности политических партий.

Сложное принятие Федерального закона "О политических партиях" [4] от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ (более 10 лет), было обусловлено необходимостью четкого определения понятия и роли политических партий среди иных политических институтов.

В ст. 3 федерального закона закреплено, что политическая партия - это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических

акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

В тоже время определение федерального закона возможно уточнить. Целью деятельности партий должно быть не "формирование и выражение", а содействие гражданам в участии в политической жизни, что более соответствует пониманию значения партий в политической системе. Например, согласно Конституции ФРГ партии - это организации, содействующие формированию политической воли народа [1; 9].

Следует отметить отсутствие в Конституции России четкого закрепления политической системы, положений о партиях, роль которых в современных условиях возрастает не только на федеральном, но и на иных уровнях. Политические партии постепенно становятся единственными субъектами выдвижения кандидатов на выборах федерального и регионального уровня.

В.В. Путин еще в 2004г. на заседании Правительства Российской Федерации выступил с инициативой изменения порядка выборов в Государственную думу: «Сегодня мы обязаны своими практическими действиями поддержать инициативы граждан в их стремлении бороться с террором. Должны вместе найти механизмы, скрепляющие государство. Одним из таких механизмов, предусматривающих реальный диалог и взаимодействие общества и власти в борьбе с террором, должны стать общенациональные партии. И в интересах укрепления политической системы страны считаю необходимым введение пропорциональной системы выборов в Государственную Думу» [5; 22]. В итоге был принят новый федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в соответствии с которым только политические партии могут выдвигать кандидатов на выборах в Государственную Думу. В связи с этим, резко возросла роль политических партий в избирательном процессе. По мнению А. А. Вешнякова, это был логичный шаг по развитию реальной многопартийности в России и сплочению общества. Он также высказывался категорически против того, чтобы партии на выборы шли блоками - институт избирательных блоков, по его

словам, был введен в свое время в условиях неразвитой партийной системы, однако в настоящее время на региональных выборах в качестве блоков зачастую выступают «политические пустышки, прикрытые популистскими лозунгами». Они активно эксплуатируют чужие названия - «Родина», «Единая Россия» [6].

Отметим, что изменились и требования к политическим партиям:

а) политическая партия должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии;

б) в политической партии должно состоять:

до 1 января 2010 года - не менее пятидесяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее пятисот членов политической партии. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее двухсот пятидесяти членов политической партии;

с 1 января 2010 года до 1 января 2012 года - не менее сорока пяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее четырехсот пятидесяти членов политической партии. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее двухсот членов политической партии;

с 1 января 2012 года - не менее сорока тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее четырехсот членов политической партии. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее ста пятидесяти членов политической партии;

в) руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации.

В юридической литературе отмечается, что посредством содействия участию граждан в политической жизни партии выполняют свое основное предназначение - являются связующим звеном между избирателями и государством, выполняя следующие функции: представительная функция (ее осуществление состоит в выражении интересов определенных групп населения путем участия в выборах органов государственной власти и местного самоуправления), функция социализации (выполнение функции обеспечивает стимулирование активного участия граждан в политической жизни), воспитательная функция, в рамках которой происходит развитие правовой культуры избирателей [7; 15].

Также отметим, что в России нет традиционных общенациональных партий со значительной историей и стабильным числом членов. Поэтому предлагается законодательное закрепление возможности создания региональных политических партий и предоставления региональным политическим партиям права участвовать в выборах на уровне субъектов Российской Федерации [8; 18].

Региональные партии могли бы стать прообразом будущих общероссийских партий, которые имеют возможность "вырасти" из гражданского общества. Расширение региональной партийной активности граждан позитивно сказалось бы на отношении граждан к партиям и на участии в партийном строительстве, что способствовало бы развитию правовой культуры граждан [7; 16].

Согласно ч. 16 ст. 35 федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (с изм.) не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в одной из его палат распределяются

между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

Норма закона вызвала в субъектах РФ различное к ней отношение. Думается, необходимо придать норме п. 16 ст. 35 рекомендательный характер, так как следует учитывать региональную специфику и возможные отрицательные последствия ее введения.

С.А. Белов указывает, что, следуя традициям советского избирательного права, большинство регионов сохраняло мажоритарную систему, а пропорциональное представительство, которое, как полагают многие ученые и политики, способствует развитию и укреплению системы политических партий, использовалось исключительно для формирования Государственной Думы. Стремление федерального законодателя стимулировать формирование крупных политических партий (партийной системы по образцу западноевропейских демократий) выразилось не только в принятии неблагоприятного для малых политических общественных объединений федерального закона «О политических партиях», но и заставило изменить позицию в отношении правового регулирования избирательных систем субъектов Федерации [9; 25].

Следует отметить, что согласно указанному федеральному закону возможно избрание всего законодательного органа субъекта Федерации по пропорциональной избирательной системе. В таком случае гражданин может выдвинуть свою кандидатуру только в составе партийного списка. То есть граждане не имеют права выдвигать себя кандидатами, минуя партии. Следовательно, реализация пассивного избирательного права гражданина ставится в зависимость от решения политической партии.

Таким образом, анализ федеральных законов свидетельствует о повышении роли политических партий в выборах различных уровней, и становление многопартийности положительно влияет на уровень правовой культуры избирателей. И в целом необходимо следовать словам Президента России Д.А. Медведева: «Мы должны продолжить совместную работу по улучшению

качества народного представительства и созданию дополнительных условий для свободной, справедливой и цивилизованной конкуренции между партиями...» [2].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Дубровина Е.П. Политические партии как субъекты избирательного процесса в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... кандидата юрид. наук. М., 2004.

2. Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 г. // Российская газета. 2009. 13 ноября. № 214.

3. Минина Н.В. Правовой статус политических партий России (XX в. - начало XXI в.): историко-правовые традиции // Российская юстиция. 2007. № 3.

4. Российская газета. 2001. 14 июля. № 133.

5. От первого лица: В сложившихся условиях система исполнительной власти в стране должна быть не просто адаптирована к работе в кризисных ситуациях, а кардинально перестроена // Юридический мир. 2004. № 10.

6. Предвыборная примерка // Российская газета. 2004. 20 октября.

7. Чертков А.Н., Артамонова Н.В. Политические партии в контексте развития правовой культуры избирателей // Законодательство и экономика. 2007. № 10.

8. Лапаева В.В. Политическая партия: понятие и цели. К принятию Закона о партиях. // Журнал российского права 2002. № 1.

9. Белов С. Избирательные системы в действующем федеральном законодательстве // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 2004. № 2.

ДУАЛИЗМ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

Д. А.Авдеев, кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и муниципального права
Института государства и права ТюмГУ

В соответствии с Конституцией 1993 года исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство. Однако нельзя сводить реализацию исполнительной власти только к деятельности высшего федерального коллегиального органа исполнительной власти. Помимо Правительства Российской Федерации исполнительную власть осуществляют и иные федеральные ведомства (министерства, агентства, службы, комиссии и др.), а также и исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации. В своей деятельности, вышеуказанные органы обоих уровней (федерального и регионального) основываются на принципах, установленных Конституцией, а также на положениях федерального законодательства, развивающие их. К числу конституционных принципов относятся: во-первых, самостоятельность и независимость исполнительной власти от иных ветвей; во-вторых, единство системы ее органов; в-третьих, ее централизованность (подчинение нижестоящих органов вышестоящим).

Небезынтересно, что в отношении понятия единой системы исполнительной власти, по верному замечанию М. А. Краснова, Конституционный Суд РФ неоднократно понимал, исходя из анализа его позиций [1], *централизацию и унификацию* (этот вывод еще более усилился после признания им конституционности порядка, при котором высшие должностные лица, руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ «наделяются полномочиями» по представлению Президента РФ) [2]. Такой вывод основан на том, что суд толкует понятие «единая система исполнительной власти» в таком смысле, что фактически воспроизводится взгляд на эти органы как на *нижестоящие структуры федеральных органов исполнительной власти*, ничем не отличающиеся от территориальных органов последних[3].

Проводимая административная реформа внесла также определенные коррективы в организацию исполнительной власти в России. Результатами ее стали не просто новый способ формирования глав субъектов Федерации, изменилась сама система взаимоотношений органов исполнительной власти

между двумя ее уровнями (федеральным и региональным). Это нашло в проявлении вертикали исполнительной власти, характеризующейся субординацией и юридической ответственностью. Данный фактор, по нашему мнению, прогрессивно сказывается на как самом развитии системы исполнительной власти, так и на отечественной модернизации отечественной государственности в целом.

К числу органов, осуществляющих исполнительную власть, следует также отнести и Президента Российской Федерации, который в пределах своей компетенции обладает довольно таки большим объемом полномочий.

Итак, система органов исполнительной власти в Российской Федерации представляет собой структурированную совокупность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации, основанную на принципах субординации, подчиненности и ответственности. Следует отметить, что особое место, своего рода, связующим звеном между исполнительными органами государственной власти различного уровня выступает институт полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе.

И если, не возникает никаких сомнений, какие же органы осуществляют исполнительную власть, дискуссионным же, по-прежнему, остается вопрос о том кто же ее возглавляет. Для того чтобы ответить на него, необходимо, на наш взгляд, определить сначала какое место занимает Президент в системе высших органов государственной власти Российской Федерации. Положения статей 10 и 11 Конституции 1993 года не позволяют однозначно определить место Президента. В отечественной науке сложились три основных подхода в отношении положения Президента в системе органов государственной власти. Одни полагают, что объем его полномочий позволяет говорить о существовании президентской ветви власти наряду с законодательной, исполнительной и судебной. Так, в частности профессор Г. Н. Чеботарев анализируя фактическое положение Президента РФ в системе разделения властей, его исключительные полномочия по координации деятельности всех ветвей государственной власти,

приходит к выводу, что «его реальное исполнение им своих полномочий по-прежнему свидетельствуют о существовании сильной президентской власти» [4].

Другие утверждают, что Президент занимает обособленное положение в системе органов власти, выступая своего рода, арбитром, обеспечивающим согласованное функционирование всех органов государственной власти.

Третьи считают, что Президент возглавляет исполнительную власть, фактически совмещая в своей деятельности функции главы государства и главы исполнительной власти, несмотря на существование должности Председателя Правительства. В свое время Закон РСФСР от 24 апреля 1991 года «О Президенте РСФСР» четко определял статус Президента как высшего должностного лица и главы исполнительной власти. В настоящее время какого-либо закона, устанавливающего особенности конституционно-правового статуса Президента нет.

Особенность правового статуса Президента заключается, по нашему мнению, в так называемых скрытых возможностях Президента, вытекающих из полномочий установленных положениями Конституции. Объем полномочий Президента свидетельствует о том, что в его руках сосредотачиваются не просто контрольно-распорядительные полномочия в отношении органов исполнительной власти (как федерального, так и регионального уровней), но и реальная возможность формировать (реорганизовывать) систему и структуру исполнительной власти, определять вектор ее развития. Все это дает основание утверждать, что Президент де факто возглавляет вертикаль исполнительной власти в Российской Федерации. Приведем лишь некоторые, но весьма существенные, полномочия Президента в сфере исполнительной власти, которые позволяю придти к такому выводу.

Формирование федерального Правительства (назначение Председателя и федеральных министров) фактически осуществляется Президентом самостоятельно. Предусмотренное Конституцией согласие Государственной Думы на представленную главой государства кандидатуру Председателя Правительства не является препятствием для его назначения. Более того у

Президента есть право троекратно представлять одну и ту же кандидатуру Председателя Правительства. Отставка Правительства РФ также зависит от воли Президента. Несмотря на то, что Государственная Дума Федерального Собрания вправе выразить вотум недоверия Правительству или отказать в доверии, в случае постановки такого вопроса Председателем Правительства, окончательное решение принимает Президент, который в свою очередь, может воспользоваться правом роспуска Государственной Думы.

Президент может председательствовать на заседаниях Правительства, своими указами вправе отменить решения федерального Правительства. Президенту непосредственно подчиняются некоторые федеральные ведомства (например, МИД, МВД, ФСБ, МЧС, МинОбороны, Служба внешней разведки). То есть данные органы исполнительной власти выходит из под контроля Председателя Правительства, так как непосредственное руководство их деятельностью осуществляется Президентом.

Обладает рядом полномочий в отношении органов исполнительной власти субъектов Федерации. В частности, Президент предлагает кандидатуру на должность высшего должностного лица субъекта РФ. Подобная процедура стала восприниматься рядовыми гражданами как «назначение глав субъектов». Как гарант конституции Президент вправе также приостановить действие актов органов исполнительной власти субъектов.

В случае невозможности исполнения обязанностей Президента, осуществление его полномочий возлагается на Председателя Правительства. Известно, что в большинстве зарубежных стран. Вне зависимости от разновидностей республиканской формы правления, осуществление президентских полномочий в подобных случаях, возлагается на председателя верхней палаты парламента. Следовательно, президентские полномочия остаются в «рамках» исполнительной власти.

Все вышесказанное позволяет говорить, что властные полномочия, Президента с одной стороны и, полномочия Правительства с другой, в совокупности позволяют говорить о дуалистической природе исполнительной

власти. Таким образом, осуществление исполнительной власти заключается в своеобразном разделении труда между высшим коллегиальным исполнительным органом и главой государства, при непосредственном доминировании последнего.

Следует отметить, что дуализм проявляется не просто в распределении полномочий между высшим коллегиальным органом государственной власти и главой государства, а в возможностях Президента вмешиваться в деятельность Правительства, используя при этом рычаги субординации, подчинения и ответственности. Председательствуя на заседании Правительства, Президент может определять (изменять) курс проводимой высшим коллегиальным органом исполнительной власти политики. «Министры-силовики» подчиняются непосредственно Президенту, минуя Председателя Правительства, что говорит об их своеобразной элитарности по сравнению с другими министрами. Фактически положение Председателя Правительства зависит от политических воззрений и амбиций Президента.

Дуалистическая природа исполнительной власти, заложенная в конституционно-правовых нормах, позволяет нам выделить три модели соотношения президентских и правительственных полномочий. Данные модели можно условно обозначать следующим образом:

«сильный Президент – слабый Председатель Правительства»;

«сильный Президент – сильный Председатель Правительства»;

«слабый Президент – сильный Председатель Правительства».

Подчеркнем, что юридическая конструкция, содержащаяся в самой Конституции, предусматривают возможность использования любой из них без изменения ее текста, что в частности и имеет место в действительности. Так, при Президенте Б. Н. Ельцине Председатель Правительства осуществлял функции административного управляющего, не имеющего самостоятельных полномочий и прерогатив, обеспечивающий реализацию президентской политики. Следует иметь в виду, что Президент мог в любое время сместить неугодного ему премьер-министра. Подобная политическая «чехарда» имела место в 1998 году,

когда за короткий промежуток времени сменилось несколько Председателей Правительства. То есть Председателю Правительства доставалась роль «крайнего» в случае неудач или провала политического курса, проводимого, по сути, самим Президентом.

При Президенте В. В. Путине также как и при Б. Н. Ельцине отношения Президента и Председателя Правительства строились на основе модели сильный президент – слабый Председатель Правительства. Очень часто В. В. Путин председательствовал на заседаниях Правительства, непосредственно осуществляя руководство его работой, самостоятельно определяя основные направления деятельности высшего коллегиального исполнительного органа власти.

Современную модель, взаимоотношений Президента с одной стороны и, Председателя Правительства с другой, можно охарактеризовать как сильный Президент – сильный Председатель Правительства. При этом Председатель Правительства более самостоятелен в своих полномочий, по сравнению со своими предшественниками, хотя он и остается в рамках конституционного поля, не посягая на полномочия Президента, а последний, в свою очередь, не вмешивается в «самостоятельность» и компетенцию Председателя Правительства. Еще ни разу Президент Д. А. Медведев не председательствовал на заседаниях Правительства, а В. В. Путину как Председателю Правительства неоднократно представлял те или иные (в основном социально-экономические) интересы российского государства на международной политической арене, что было исключено в деятельности предыдущих премьер-министров.

Таким образом, по нашему убеждению, выбор той или иной модели взаимоотношений Президента и Правительства в лице его Председателя, целиком зависит от политической воли избранного Президента, от его влияния как политико-правового центра системы высших органов государственной власти Российской Федерации. При этом положения современного отечественного Основного закона позволяют Президенту оставаться в рамках конституционного текста.

Дуалистическая природа российской исполнительной власти была заложена еще до момента принятия Конституции РФ в 1993 году, когда помимо Президента в системе высших органов исполнительной власти была должность Вице-президента, которая в дальнейшем трансформировалась в Председателя Правительства. Полагаем, что назрела необходимость конкретизировать и таким образом, разграничить полномочия и функции Президента и Председателя Правительства в сфере исполнительной власти во избежание возможности осуществления их как главой государства, так и главой Правительства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. П. 5 мотивировочной части постановления от 10 декабря 1997 г. № 19-П; п. 12 мотивировочной части постановления от 20 июля 1999 г. № 12-П; п. 9 мотивировочной части постановления от 7 июня 2000 № 10-П; п. 3.2 мотивировочной части определения от 6 декабря 2001 г. № 249-О; п. 4 мотивировочной части постановления от 4 апреля 2002 г. № 8-П; п. 2 мотивировочной части постановления от 13 мая 2004 г. № 10-П; п. мотивировочной части постановления от 3 февраля 2005 г. № 2-П.

2. Исполнительная власть: проблемы организации и деятельности: труды кафедры конституционного и административного права. Вып. 1(Текст) / отв. ред. Е. К. Глушко, М. А. Краснов; Гос. ун-т- Высшая школа экономики. – М.: ТЕИС, 2006. С. 8

3. Там же. С. 10.

4. Чеботарев Г. Н. Особенности реализации Конституционного принципа разделения властей в Российской Федерации на современном этапе // Вестник Тюменского государственного университета.–2009. – № 2.– С. 16.

О НЕОБХОДИМОСТИ КОМПЛЕКСНОГО ПОДХОДА В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ВЕТЕРАНАМ БОЕВЫХ ДЕЙСТВИЙ ОТДЕЛЬНЫХ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

А.Н.Сабодаш , преподаватель кафедры трудового права
Академии труда и социальных отношений (г.Челябинск)

Существенной характеристикой современной России является его социальность, создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.[1] По своей природе и сути социальное государство обязано стремиться к обеспечению социального благополучия, в том числе путем установления различного рода льгот тем социальным слоям и группам граждан, которые принадлежат к слабо защищенным в социально-правовом отношении или оказались в сложной жизненной ситуации в силу определенных обстоятельств. Особого внимания в системе государственной политики заслуживают военнослужащие, сотрудники правоохранительных органов и спецслужб, которые привлекались к военной защите государственных интересов, борьбе с терроризмом, обеспечению суверенитета Российской Федерации, в том числе в форме участия в боевых действиях. Правовые гарантии их социальной защиты установлены Федеральным законом от 12 января 1995г. № 5-ФЗ «О ветеранах» (с изменениями от 18 ноября 1998г., 2 января, 4 мая, 27 декабря 2000г., 8 августа, 30 декабря 2001г., 25 июля, 27 ноября, 24 декабря 2002г., 6 мая, 23 декабря 2003г., 9 мая, 19, 29 июня, 22 августа, 29 декабря 2004г., 8 мая, 19 декабря 2005г.) в целях создания условий, обеспечивающих им достойную жизнь, активную деятельность, почет и уважение в обществе. Поставленные цели, изложенные в законе должны достигаться посредством наделения различных категорий ветеранов определенным набором льгот и социальных гарантий, которые позволяли бы компенсировать денежные потери, вызванные возрастом, изменением социального положения и т.д.

Можно утверждать, что названный Федеральный закон, хотя и консолидировал ранее имеющиеся разрозненные правовые нормы о социальной защите ветеранов в единый законодательный массив, [2] все же часто подвергался, и будет подвергаться дополнительным изменениям в силу все возрастающей динамики регулируемых им общественных отношений,

проводимых социальных преобразований в государстве, особенно по результатам мирового финансово-экономического кризиса, а также по причине возникновения новых локальных военных конфликтов и неизбежного расширения списка ветеранов боевых действий.

Внимание государства и общества к социальным проблемам ветеранов боевых действий в последние годы наблюдается по целому ряду направлений, что позволяет выявить как преимущества проводимых мероприятий, так и вновь открывающиеся проблемные ситуации. В частности, на основании Федерального закона от 12 января 1995г. № 5- ФЗ «О ветеранах», комплекса мер Министерства социального развития и здравоохранения РФ по улучшению социально-экономического положения ветеранов Великой Отечественной войны и боевых действий на 2006-2010 годы, утвержденных 09 июня 2006г., а также Решения 21 заседания Российского организационного комитета «Победа» от 10 марта 2006г под председательством Президента РФ во всех субъектах РФ за последние годы изданы законы и постановления правительств, которыми утверждены целевые программы социальной поддержки ветеранов Великой Отечественной войны и боевых действий на 2007-2010 годы. В качестве примера можно привести законы Республики Северная Осетия-Алания, Томской и Оренбургской области.[3]

Вместе с тем, во многих субъектах РФ подобные законы и постановления правительств, принимались, начиная с момента выхода Федерального закона № 5-ФЗ, а затем в них вносились коррективы с учетом изменяющейся социально-экономической ситуации. В этом плане показательны последовательные действия законодателей, Правительства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры, которые первоначально в 1996 году определяют перечень мероприятий по социальной защите ветеранов, а затем принимают Закон Ханты-Мансийского автономного округа-Югры №31-оз от 03.05.2000г. «О дополнительных мерах социальной защиты отдельных категорий ветеранов и иных лиц в Ханты-Мансийском автономном округе», а также постановление «О комплексных мероприятиях Правительства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры по социальной поддержке ветеранов войны в Афганистане и

других участников боевых действий на 2001-2003гг.» и подобные многочисленные постановления по улучшению положения граждан старшего поколения, к которым относятся и ветераны боевых действий, охватывающие период 2004-2010годов. Инвалидам боевых действий, ветеранам боевых действий устанавливаются дополнительные ежемесячные денежные выплаты за счет средств бюджета субъекта федерации и другие формы социальной поддержки.[4]

Особый интерес представляет гуманитарная целевая программа «Семья ветерана войны» на 2008-2010 годы, представленная в Республике Башкортостан председателем Комитета по делам воинов-интернационалистов СНГ Героем Советского Союза Русланом Аушевым. Это проект пилотный. С его помощью требуется отработать взаимодействие всех участвующих в нем структур по конкретной адресной помощи нуждающимся инвалидам и одиноким родителям погибших, формированию единого реабилитационного пространства, способствующего выведению их из трудной жизненной ситуации, с организацией на высоком уровне социальной, правовой, психологической и медицинской помощи в дополнение к комплексной программе по защите ветеранов и инвалидов, а также в создании локальных сетей информационной системы социальной поддержки ветеранов боевых действий.[5]

Аналогичные целевые программы приняты городскими думами на уровне муниципальных образований, что свидетельствует о заботе местных органов власти в повышении социальной защищенности и качества социальных гарантий для участников боевых действий, решении задач их социальной адаптации, профессиональной переподготовки и трудоустройства, поддержке социально значимых общественных объединений ветеранов Афганистана и других участников локальных войн и военных конфликтов. По результатам анализа выявляется, что в соответствии с нормативными правовыми актами муниципальных образований к наиболее полным и обеспеченным финансовыми ресурсами программам можно отнести документы муниципальных образований городов Сургут, Нижний Тагил, Кемерово, Челябинск.

Помимо материальной поддержки ветеранов боевых действий, медико-оздоровительных мероприятий Городская Дума г. Сургута подготовила в Правительство Ханты-Мансийского автономного округа-Югры предложения о внесении ветеранов боевых действий, а также членов семей погибших (умерших) участников боевых действий, локальных войн и конфликтов в льготные категории, определенные Законом ХМАО-Югры от 15.10.98 № 70-оз (ред.2112.2000) «О содействии занятости населения в Ханты-Мансийском автономном округе» (с.45,52). Эти предложения приняты.

В муниципальном образовании г. Нижний Тагил постановлением Главы города от12.03.2007г.№ 248 принят план мероприятий «О мерах социальной поддержки участников боевых действий и членов семей погибших военнослужащих», в соответствии с которым: уточнен порядок предоставления муниципальных гарантий ветеранам боевых действий; увеличены объемы их социальной поддержки из местного бюджета; выделены дополнительные средства на оплату дорогостоящих медикаментов, не предусмотренных федеральным и областным перечнем лекарственных средств и препаратов, а также на оплату дорогостоящих диагностик и операций; осуществляется выплата ежемесячных муниципальных социальных пособий детям погибших участников боевых действий.[6]

Депутаты Городской Думы г. Кемерово утвердили План мероприятий по социальной адаптации, медико-социальной реабилитации ветеранов боевых действий, предоставления мер социальной поддержки и оказанию адресной помощи ветеранам Великой Отечественной войны и ветеранам боевых действий.[7] База данных муниципального образования содержит более 4800 фамилий ветеранов, а также инвалидов боевых действий и пополняется почти на 500 человек ежегодно. Поэтому выявление нуждающихся в социальной помощи военнослужащих, участников боевых действий и членов их семей совместно с государственными и общественными организациями не прекращается, а размеры адресной материальной помощи увеличиваются. Это вполне закономерно, поскольку Федеральным законом от 17 декабря 2009г. № 311-ФЗ «О внесении

изменения в Федеральный закон «О ветеранах», подписанным 18 декабря 2009 года Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым, военнослужащие, участвовавшие в «обеспечении безопасности и защите граждан РФ, проживающих на территориях Республики Южная Осетия и Республики Абхазия» получили статус ветеранов боевых действий, а вместе с ними и права на дополнительные льготы, гарантии и компенсации, в том числе касающиеся пенсионного обеспечения, налогообложения и выплаты пособий.[8]

В г. Челябинске, где проживает около 10 тысяч ветеранов и участников боевых действий, принята целевая программа социальной реабилитации участников боевых действий, рассчитанная до 2010 года,[9] по которой помимо самих ветеранов особое внимание уделено их детям: они имеют право внеочередного поступления в дошкольные образовательные учреждения, 50-процентную скидку на содержание в детских садах и на оплату горячего питания в школах, льготы на период летнего отдыха.

Такие городские инициативы поддерживает и Челябинская область. К медицинскому обслуживанию в Челябинском областном клиническом терапевтическом госпитале ветеранов войны допущены более 500 человек, не имеющих статуса ветеранов, участники вооруженных конфликтов в Таджикистане, Нагорном Карабахе, Прибалтике, Чехословакии, на Кубе, на Балканах и в других местах. Такое же медицинское обслуживание разрешено родителям и вдовам погибших военнослужащих. И хотя ст. 21 Федерального закона «О ветеранах» такое право субъектам РФ предоставляет, реализация этой нормы закона во многом зависит от социально-экономического состояния региона.

Существенный вклад в реализацию государственной политики по социальной защите ветеранов боевых действий вносят различные общественные организации: Всероссийское общественное движение ветеранов локальных войн и военных конфликтов «Боевое братство», Общероссийская Ассоциация ветеранов боевых действий органов внутренних дел и внутренних войск России, Российский Союз ветеранов Афганистана, а также многочисленные

региональные и муниципальные комиссии и союзы ветеранов боевых действий. Они, как правило, не выясняют, чьи социальные проекты важнее, а стремятся привлечь как можно больше ветеранов к диалогу с представителями власти о необходимости оказания своевременной социальной защиты гражданам, которые выполняли свой воинский долг, участвуя в боевых действиях и вооруженных конфликтах.

Центр Всероссийского общественного движения «Боевое братство» провел в 2008 году социологические исследования о социальном статусе российских ветеранов среди 245 руководителей, активистов и рядовых членов этого движения в 20 региональных отделениях. Выяснилось, что материальное положение подавляющего большинства (92,3 процента) опрошенных находится на низком уровне, поэтому их нельзя отнести даже к новому российскому среднему классу. Полностью бедными считают себя порядка 35 процентов активистов движения, а еще 56,6 процента активных членов общественного движения заинтересованы в политике социальной опеки и сильном государстве, ориентированном на постоянную социальную защиту ветеранов боевых действий: их низкий уровень доходов приводит к тому, что любые, даже небольшие действия в интересах движения, вызывают у них порой непреодолимые проблемы. Намного хуже обстоят дела у рядовых участников этого движения, только состоящих на учете в региональных отделениях. Все опрошенные отмечают, что груз заботы о людях, получивших инвалидность в ходе боевых действий, а также о членах их семей, государство разделило между федеральным и местным уровнями власти, а вот зачастую ответственность за устранение социальных проблем этой категории граждан не несут обе стороны.[10]

В этом плане весьма характерен вывод, который был сделан Общественной палатой РФ: во многих субъектах федерации социальная защита ветеранов, инвалидов военной службы, семей погибших военнослужащих осуществляется плохо, а программы, наподобие действующей в Ханты-Мансийском автономном

округе-Югре, отсутствуют. В качестве основы проект действующей программы этого автономного округа решено было направить во все регионы.[11]

По результатам совместного заседания Комиссии Общественной палаты РФ по делам ветеранов, военнослужащих и членов их семей и Комиссии Общественной палаты РФ по социальной и демографической политике по вопросу «О социально-правовом положении ветеранов и инвалидов войны, боевых действий, военной службы» в 2008 году были выработаны основные рекомендации следующего характера:

Президенту Российской Федерации.

- создать федеральный орган исполнительной власти по делам ветеранов в целях координации и совершенствования государственного управления в сфере социальной защиты ветеранов и инвалидов войны, боевых действий, военной службы;
- дополнить имеющуюся систему показателей эффективности функционирования органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления (Указы Президента РФ от 28 июня 2008 года № 825 и от 28 апреля 2008 года № 607) показателями (индикаторами) удовлетворенности проживающих на их территории ветеранов и инвалидов войны различными аспектами социальной защищенности.

Государственной Думе и Совету Федерации Федерального собрания Российской Федерации.

- рассмотреть возможность внесения изменения в законодательство с целью:

а) расширения перечня мер социальной поддержки инвалидов войны, восстановив нормы об обеспечении данной категории граждан бесплатным автомобилем, приоритетном выделении жилья и др.;

б) закрепления норм компенсации потери трудоспособности военнослужащим, в силу ранения (травмы, контузии, заболевания), полученного при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей);

в) изменения пенсионного законодательства в части повышения выплат военнослужащим, которые проходили службу по призыву, и стали инвалидами вследствие боевых действий и военной службы;

г) рассмотреть вопросы об установлении статуса «член семьи погибшего военнослужащего» и «инвалид военной службы»;

д) внести изменения в ст. 217 Налогового кодекса РФ «Доходы, не подлежащие налогообложению (освобождаемые от налогообложения)» с целью исключения из объектов налогообложения доходов физических лиц из числа ветеранов и инвалидов войны, боевых действий и военной службы на субсидии, предоставляемые им в качестве компенсаций на приобретение и строительство жилья из средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, а также материальной помощи, выдаваемой в качестве компенсации стоимости санаторно-курортного и медицинского обслуживания.

Правительству Российской Федерации.

- продолжить практику выделения подпрограмм по социальной поддержке инвалидов вследствие боевых действий и военной травмы в федеральной целевой программе по социальной поддержке инвалидов и учесть это при формировании проекта очередной программы (после завершения ныне действующей, с 2011 года).

Министерству здравоохранения и социального развития РФ

- разработать стандарты социального обслуживания инвалидов войны, боевых действий и военной службы.

Институтам гражданского общества, представляющим интересы ветеранов и инвалидов войны.

- при развитии концептуальных основ своей деятельности рассмотреть возможность внедрения комплексных технологий оказания помощи ветеранам боевых действий, инвалидам войны.[12]

Несмотря на то, что эти предложения носят рекомендательный характер, как правило, они в последние годы принимаются к рассмотрению. Министерство здравоохранения и социального развития РФ приступило в 2008 году к

подготовке развернутой программы действий, охватывающей все социальные аспекты жизни ветеранов.[13] С 01 января 2010 года вступило в силу совместное постановление Министерства здравоохранения и социального развития РФ и Федерального медико-биологического агентства, по которому критерием для назначения пенсий и предоставления гарантий инвалидам будет не степень утраты трудоспособности, а группа инвалидности; те, кому уже установлена бессрочная инвалидность, повторно проходить экспертизу не придется. Внесены изменения, в результате которых более трети людей с ограниченными возможностями получили инвалидность бессрочно.[14] К этой категории граждан относится и значительное количество ветеранов боевых действий.

В 2010 году Правительство РФ разработает специальную программу «Доступная среда для инвалидов», а с 2011 года приступит к ее реализации. В 2009 году открыт высокотехнологический центр медико-социальной экспертизы в г. Красноярске.[15]

По результатам анализа правового регулирования предоставления ветеранам боевых действий отдельных мер социальной защиты можно обозначить несколько проблем, по которым требуются дополнительные меры нормативного правового характера:

О создании комиссий социальной поддержки лицам, освободившимся из мест исполнения наказаний.

* Из мест исполнения наказаний освобождаются лица, имеющие удостоверения ветерана боевых действий, а также государственные награды. Для обеспечения их трудовой занятости и социальной реабилитации требуются дополнительные мероприятия в субъектах федерации и в муниципальных образованиях. Координировать такую работу могли бы специально созданные комиссии, полномочия которых целесообразно установить органами законодательной власти субъектов федерации.

О внесении дополнений в ст.25 Федерального закона № 5-ФЗ.

* Для обязательного привлечения органами государственной власти и местного самоуправления общественных объединений, движений и союзов к участию в

разработке и реализации федеральных, межрегиональных и региональных целевых программ, способствующих повышению жизненного уровня ветеранов боевых действий, ветеранов, инвалидов, членов их семей и семей погибших военнослужащих, рекомендовать внести соответствующую норму в ст.25 Федерального закона № 5-ФЗ.

О необходимости целевого выделения в социальном законодательстве инвалидов боевых действий как особого объекта социальной защиты.

* Изменения, происходящие в отечественном социальном законодательстве, предусматривают отказ от целевого выделения инвалидов боевых действий как особого объекта социальной защиты среди других категорий инвалидов, что сужает правовую базу для повышения уровня их социальной защищенности и сокращает объем выделяемых на их реабилитацию и социальную поддержку государственных средств. Этот пробел в законодательстве целесообразно устранить.

О дополнении раздела III Перечня государств, городов, территорий и периодов ведения боевых действий.

* В 2008 году Президент РФ подписал Федеральный закон от 2 октября № 166-ФЗ, вносящий изменения в Федеральный закон № 5-ФЗ «О ветеранах». С учетом архивных документов установлены новые периоды ведения таких действий: в Анголе – с ноября 1975года по ноябрь 1992 года (ранее: по ноябрь1979); в Мозамбике – с марта 1984 года по август 1988 года (ранее: по апрель 1987); в Эфиопии – с декабря 1977 года по ноябрь 1990 года; с мая 2000 года по декабрь 2000 года (ранее: по ноябрь 1979). Это позволяет четко уточнить «временную» принадлежность военнослужащих к ветеранам боевых действий [16]

Вместе с тем в Комитете Государственной Думы РФ по делам ветеранов находится законопроект № 264757-4, которым предполагается расширение перечня государств, городов, территорий и периодов ведения боевых действий с участием граждан Российской Федерации в Нагорном Карабахе, Приднестровье, Дагестане, гражданской войны в Таджикистане. Принятие этого законопроекта объективно увеличит количество ветеранов боевых действий, на что пока

отрицательно реагирует Правительство РФ, но есть положительное заключение около 60 субъектов РФ.

В равной степени это касается и законопроекта о предоставлении мер социальной поддержки, определенных ст.16 Федерального закона № 5-ФЗ, участникам Карибского кризиса на Кубе в 1962 году (военно-стратегическая операция «Анадырь»). Некоторые государства СНГ уже приняли законодательные акты по защите участников Карибского кризиса, а в России пока такого закона нет.

Как представляется, законодателю следует причислить к ветеранам боевых действий и тех российских военнослужащих, которые в последние годы участвовали в операциях ООН в Западной Сахаре, Конго, Либерии, Кот-д`Ивуаре, Бурунди, Восточном Тиморе, Судане, Чад, чтобы бывшим легионерам можно было рассчитывать на преференции, имеющиеся в Федеральном законе «О ветеранах» № 5-ФЗ.

В процессе совершенствования существующей системы правового регулирования социальной защиты ветеранов боевых действий федеральному законодателю предстоит вносить еще много изменений в действующее законодательство, а региональным и местным властям находить новые возможности для расширения мер социальной защиты ветеранов боевых действий, поскольку применение комплексного подхода по соблюдению их прав и интересов предполагает появление все новых и новых гражданских инициатив.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации. М.,1993, Ст. 7.
2. Петров М.И. Комментарий к Федеральному закону «О ветеранах» (постатейный) М.: ЗАО Юстицинформ, 2007. С.3.
3. Закон Республики Северная Осетия-Алания от 18.04.2007 №14 РЗ. http://www.rusouth.info/territory10/pack1p/paper-hfkjb0.htm;Закон Томской области от 28 июня 2007г. № 294 «О мерах по улучшению материального

положения инвалидов боевых действий, ветеранов боевых действий, ставших инвалидами вследствие общего заболевания или трудового увечья, граждан, ставших инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при исполнении обязанностей военной службы по призыву»; http://www.garant.ru/hotlaw/tomsk/159283/;Закон Оренбургской области от 16.09.2008 № 2393/506-IV «Об областной целевой программе «Здоровье ветеранов войн – активное долголетие на 2009-2011годы». http://www.volganews.org/oblast14/terradr/ip-kwgcfa7.htm;Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 30.11.2000.;

4. http:www.admhmao.ru/committe/dep_soz/zacon.htm
5. http://www.bratstvo.com/news/1541
6. http://www.ntagil.ru/?m=resh_post_glv&type=p&id=107
7. http://www.ugol.kemerovo.ru/?page=190
8. htth://www.garant.ru/hotlaw/federal/216495/
9. Шлыкова С. «Социальная реабилитация» продолжится.//Вечерний Челябинск, 16 октября 2009.
10. Журнал «Боевое братство», сентябрь 2008.
11. Исполком прошел в Тюмени//»Боевое братство», май 2008.
12. Об основных итогах работы Комиссии по делам ветеранов, военнослужащих и членов их семей Общественной палаты Российской Федерации. М.:2009.
13. О реализации мер социальной поддержки ветеранов и инвалидов. Тезисы выступления Т.Голиковой на заседании Президиума Правительства РФ. www.minzdravsoc.ru/social/social/20
14. Грицюк М. К труду готов. Российская газета. 6 августа 2009.
15. Бюджет поддержки. Российская газета, 25 июня 2009.
16. Российская газета, 9 октября 2008.

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ МОЛОДЕЖНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ

ВОВЛЕЧЕНИЯ МОЛОДЕЖИ В ПРОЦЕСС ПОЛИТИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ СТРАНЫ,

И.А. Брагина, аспирантка кафедры конституционного
и муниципального права ИГиП ТюмГУ
Научный руководитель:
Г.Н. Чеботарев, доктор юридических наук, профессор

В качестве эпиграфа

Виктор Черномырдин:

"Что бы мы ни делали, получается КПСС или автомат Калашникова".

Выступая на Государственном совете, Президент страны Дмитрий Медведев сказал: «Наша задача – добиться того, чтобы принципы политического управления были адекватны многомерности, идеологическому и культурному многообразию общества. Политика должна становиться более умной, более гибкой, более современной, а на практике мы, к сожалению, зачастую сталкиваемся с иными подходами, когда усложняющимися социальными процессами пытаются управлять при помощи примитивного, я бы даже сказал – тупого администрирования» [1].

За последние несколько лет весьма устойчивыми становятся понятия «инновации» и «модернизация»: в речевом обороте политических лидеров, программных документах партий, нормативно-правовых актах и других источниках. Эксперты [2] отмечают, что становится модным употреблять данные выражения, зачастую неадекватно воспринимая их истинные смыслы.

Статистические данные, опросы, итоги реализации различных программ говорят о том, что Российская Федерация далеко не одно из первых государств, которое может по праву назваться «социальным», обеспечивающим достойные условия развития каждого гражданина, как заявлено в статье 7 Конституции Российской Федерации [3]. Основная цель модернизации России состоит в том, чтобы создать современную, сильную, процветающую страну с «умной»

экономикой, политикой, «инновационным производством», «прорывным» самосознание граждан, верховенством закона и права в стране.

Неоспоримым является тот факт, что сильная страна имеет развитое гражданское общество. Эти процессы закольцованы: развитие политической системы требует развитого гражданского общества, чтобы развить институты гражданского общества – необходимо модернизировать политическую систему, поэтому необходим комплексный подход к решению проблем. Так и Дмитрий Анатольевич Медведев в своем Послании Федеральному Собранию [4] в конце 2009 года неоднократно акцентировал внимание на том, что одной из приоритетных задач для страны должно стать развитие институтов гражданского общества и поддержка молодых, инновационно мыслящих кадров.

Возрастные акценты участия граждан в формировании гражданского общества в России смещаются в сторону молодежи. Возрастает роль молодёжи как стратегического ресурса страны, об этом неоднократно говорил В. Путин во время своего президентства в Посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации [5], и его курс в данном направлении продолжает сегодняшний Президент Российской Федерации Д. Медведев [6].

В ходе анализа опыта регионов в сфере молодежной политики становится очевидным, что принцип работы «для молодежи» уступает сегодня место другому - «с непосредственным участием самой молодежи». Механизмы, способствующие вовлечению молодежи в общественные процессы, становятся все более востребованными и актуальными. Интерес представляют такие институты, через которые молодежь может повлиять на решение собственных проблем и одновременно приобщиться к демократическим ценностям общества.

Эффективным механизмом для решения задачи, поставленной Президентом Российской Федерации, может стать развитие «молодежных» институтов гражданского общества, одним из которых является молодежный парламентаризм, как система молодежных совещательных консультативных органов, создаваемых при органах государственной власти и местного самоуправления. Такие органы не только способствуют вовлечению молодежи в

общественные и политические процессы, но и являются действенным механизмом лоббирования молодежью собственных интересов на всех уровнях власти.

Правовая база по этому вопросу остаётся несовершенной. Уже более пятнадцати лет идут разработки в области молодёжной политики. Особенно остро данная проблема встала именно в последние два года.

Связано это с тем, что на федеральном и мировом уровне смещается вектор внимания к проблемам молодёжи. В частности, 2009 год был объявлен Годом молодежи в России, а 2010 год Организация объединенных наций объявила Международным годом молодежи. За этот период проведено достаточное количество мероприятий, разработан ряд инициатив, внедряются различные изменения и инновации, накопилось достаточное количество материалов, требующих тщательного анализа, вместе с тем, остается большое количество неурегулированных вопросов, требующих разработки.

В соответствии со статьей 32 Конституции Российской Федерации [7] граждане России имеют право участвовать в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей. Следует обратить внимание на термин «непосредственно». Некоторые трактуют его однообразно, относя к непосредственному участию граждан в управлении делами государства исключительно их участие в выборах и референдумах. Но есть и другие формы непосредственного участия, использование которых не противоречит данной и иным статьям Конституции РФ. Это относится, например, как раз к участию граждан в создаваемых органами государственной власти и органами местного самоуправления советах и других консультативных органах. В статье 33 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.)[8], устанавливается, что наряду с предусмотренными настоящим Федеральным законом формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не

противоречащих Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации. В этом отношении молодежные парламенты - это одна из возможных форм привлечения молодежи к участию в управлении делами государства, его регионов и муниципальных образований.

Молодежный парламентаризм в перспективе также может стать особым социальным институтом реализации конституционных прав молодых граждан. Данный институт выступает определенной гарантией обязательного учета мнения молодежи при принятии управленческих решений. Молодежный парламентаризм рассматривается как один из основных инструментов формирования и развития кадрового потенциала страны, важный элемент системы управления ее человеческими ресурсами.

Важным шагом для развития молодёжного парламентаризма явилось определение правового поля деятельности общественных объединений в принятых федеральных законах – «Об общественных объединениях», 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ [9], «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ [10], «О некоммерческих организациях» 12 января 1996 г. № 7-ФЗ [11]. По сути, этими актами были заложены подходы к созданию системы взаимодействия государственных органов и общественных объединений.

Для формирования правовой базы развития молодежного парламентаризма особенно важными являются Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 4 июля 2001 г. № 1742-III ГД [12] и Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 8 августа 2004 г. № 286-СФ, в соотвествии с которыми были сформированы Общественная молодежная палата при Государственной Думе Российской Федерации и Молодёжная парламентская ассамблея при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Специалисты признают, что развитие молодежного парламентаризма в Российской Федерации должно опираться на действенную нормативно-

правовую базу. Важно, чтобы статус парламентской молодежной структуры был закреплен в соответствующих нормативных документах: в постановлениях глав законодательной власти, в региональных законах, касающихся молодежи и молодежной политики. Создание правовых условий - это попытка направить данный процесс в серьезное русло, превратить молодежный парламентаризм в институт гражданского общества.

Главное, что необходимо для деятельности молодежных парламентов, - это четкий механизм взаимодействия с теми, кто имеет право законодательной инициативы. Прежде всего, это Федеральное Собрание Российской Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации. Безусловно, особое место в этом механизме принадлежит Президенту Российской Федерации, который в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяет приоритеты государственной политики, в том числе молодежной.

По мнению С.М. Миронова, идея создания молодежных парламентских структур может найти и свое законодательное воплощение. В порядке дискуссии он также предложил установить норму, рекомендующую законодательному органу соответствующего уровня обязательно рассматривать те законы, которые одобрил молодежный парламент.

Вместе с тем, молодежный парламентаризм в России еще далек от совершенства. Молодежные парламентские структуры находятся в поиске своего места в российском обществе. Сегодня стоит задача – добиться того, чтобы молодежный парламентаризм носил системный характер как в России в целом, так и в ее регионах. В каждом субъекте РФ важно иметь действенный механизм участия молодежи в жизни региона и муниципальных образований. Он должен включать в себя региональный, местные, студенческие и школьные парламенты (палаты, советы, думы и т. д.) и другие организационные формы молодежного самоуправления.

Возможно несколько вариантов устранения пробелов в законодательном регулировании: 1) принятие закона о государственной молодёжной политике; 2) принятие закона о развитии молодежного парламентаризма в Российской Федерации; 3) внесение изменений в закон об общественных; 4) детальное нормотворчество и законодательное регулирование на уровне субъектов.

Предлагается законодательно закрепить понятие «молодёжная консультативно-совещательная структура» и всё-таки сделать «молодёжный парламент» одним из видов данных структур при законодательных (представительных) органах власти. Соответственно, наиболее целесообразным предлагается ввести следующее определение: «Молодёжная консультативно-совещательная структура - структура, состоящая из молодых людей в возрасте от 14 до 30 лет, коллегиальный орган, созданный решением органа исполнительной и (или) законодательной власти различных уровней либо местного самоуправления для участия молодёжи в выработке решений в области государственной молодёжной политики».

В заключении стоит отметить, что молодежный парламентаризм, конечно, не является панацеей для решения всех задач молодежной политики в Российской Федерации. Это одна из форм ее реализации, которая в нынешней России способна решить ряд конкретных, вполне осязаемых задач: консолидировать на разных уровнях (федеральном, региональном, муниципальном) имеющую активную гражданскую позицию молодежь; создать условия для формирования плеяды новых общественно-политических лидеров в России; привлечь внимание государственных и муниципальных органов к решению проблем молодых граждан; создать условия для реализации конкретных социально значимых инициатив, исходящих от молодых граждан как от первоисточников (проведение мероприятий, акций и др.); способствовать политическому и правовому просвещению молодежи, их самоопределению в политических пристрастиях.

Таким образом, молодежный парламентаризм способен стать действительно эффективным механизмом на пути к модернизации политической системы страны и развитию институтов гражданского общества в России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Стенографический отчет о заседании государственного совета по вопросам развития политической системы России. [Электронный ресурс] Режим доступа: www.kremlin.ru
2. «Модернизация: пути и средства: эксперты «РГ» о проблемах реализации задач, поставленных в Послании Президента» / Российская газета, (Федеральный выпуск), № 5050 от 27.11.2009
3. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. - 1993. - № 237
4. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. 12.11.12009 [Электронный ресурс] Режим доступа: www.kremlin.ru
5. Российская газета. – 2007. - № 90, Российская газета. – 2006. - № 97.
6. Выступление Д.А. Медведева [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.gdyanao.ru/index.php?page=mp
7. Российская газета. - 1993. - № 237.
8. Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.
9. Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 21. - Ст. 1930.
10. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 27. - Ст. 2503.
11. Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 3. - Ст. 145.
12. Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 29. - Ст. 2975.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ УРОВНЯМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ (РЕГИОНАЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

А.В. Лесин, аспирант кафедры конституционного
и муниципального права ИГиП ТюмГУ
Научный руководитель:
Н.М. Добрынин, доктор юридических наук, профессор

Разграничение предметов ведения и полномочий провозглашается в качестве одного из принципов федеративного устройства ч. 3 ст. 5 Конституции РФ. При этом, данное разграничение компетенции между уровнями публичной власти является одной из наиболее сложных проблем федерализма. Особенно сложно решается вопрос о разграничении полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Статья 72 Конституции РФ, определяющая сферу совместного ведения, не разграничила должным образом полномочия федеральных и региональных органов государственной власти, что на практике привело, с одной стороны к неудовлетворительному осуществлению ряда полномочий, а с другой - закрепление федеральным законом обязательств перед населением органов государственной власти субъектов Федерации, не подкрепленных соответствующими материальными и финансовыми ресурсами. Все это повлекло необходимость ее коррекции путем принятия целого ряда федеральных законов.

Так, указом Президента РФ от 21.06.2001 № 741 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» [1] образована специальная комиссия, результатом работы которой стало принятие ряда федеральных законов, закрепивших концепцию разграничения компетенции между федеральным центром и регионами.

В первую очередь были приняты следующие федеральные законы, направленные на разграничение полномочий между органами публичной власти:

Федеральный закон от 04.07.2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [2] и Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3].

Указанные Федеральные законы во многом определили содержание и характер федеративной реформы. В них были заложены основные принципы разграничения полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, а также принципы делегирования органам власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления отдельных полномочий по предметам ведения Российской Федерации. Принятие данных законов обусловило кардинальное изменение федерального и регионального законодательства, была решена задача по определению конкретных, четких полномочий центра, субъектов Федерации (в рамках их совместной компетенции) и органов местного самоуправления. Федеральный закон № 95-ФЗ установил типы полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения[4].

Во-первых, это полномочия, осуществление которых финансируется из бюджета субъекта Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). Субъекты Федерации вправе решать и другие (не указанные в перечне) вопросы по предметам совместного ведения, если они не отнесены к федеральному ведению и вопросам местного значения. Естественно, они же и финансируют осуществление этих полномочий и регулируют их осуществление.

Во-вторых, это полномочия по предметам совместного ведения, возлагаемые на органы власти субъектов Федерации, но финансируемые в форме субвенций из федерального бюджета.

Положения п.2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 04.07.2003 № 95-ФЗ) предполагают принятие порядка тридцати законов, касающихся полномочий по

предметам совместного ведения, финансируемых из бюджетов субъектов Федерации[5].

В развитие положений Федерального закона № 95-ФЗ был принят Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6].

Необходимость принятия данного Федерального закона была обусловлена вторым этапом проводимой федеративной реформы, направленным на обеспечение эффективного и ответственного выполнения органами публичной власти всех уровней своих функций, на создание предпосылок для устойчивого экономического роста. В нем предусматривается внесение изменений и дополнений в 155 законодательных актов, а также частичная или полная отмена 103 законодательных актов федерального уровня. Одним из нововведений рассматриваемого Федерального закона № 122-ФЗ является принципиальный пересмотр системы социальных гарантий, компенсаций и льгот [7].

Завершает процесс плановых существенных изменений федерального законодательства в связи с разграничением полномочий между уровнями публичной власти Федеральный закон от 29.12.2004 № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» [8]. Его разработка и принятие обусловлено тем, что в рамках анализа компетенции, предусмотренной отраслевым законодательством, выявилась необходимость расширения

полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых ими за счет средств собственных бюджетов.

Следует отметить, что успешная реализация разграничений полномочий возможна только в условиях одновременного и единообразного принятия законодательных актов по разграничению полномочий во всех субъектах Российской Федерации в соответствии с принятыми федеральными законами.

В связи с принятием указанных законов, субъектам РФ пришлось кардинально менять конституционное (уставное) законодательство. В субъектах РФ принимались региональные программы изменения законодательства (например, Постановление Администрации Тверской области от 26.10.2004 № 205-па «О мерах по реализации Федеральных законов от 04.07.2003 № 95-ФЗ, от 06.10.2003 № 131-ФЗ и Указа Президента Российской Федерации от 27.11.2003 № 1395» [9], утвердившее программу мер по реализации указанных законов, и другие) либо планы реализации Федеральных законов (например, Постановление Администрации Тюменской области от 15.12.2004 № 169-пк «О плане нормотворческой деятельности по приведению актов Тюменской области в соответствие с Федеральными законами от 04.07.2003 № 95-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ и иными законами РФ» [10], Распоряжение Губернатора ХМАО - Югры от 01.10.2004 № 386а-рг «О плане мероприятий по принятию нормативных правовых актов Губернатора и Правительства автономного округа в целях реализации Федеральных законов от 04.07.2003 № 95-ФЗ, от 06.10.2003 № 131-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ» [11] и другие).

Работа по приведению законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным способствовала систематизации всего законодательного массива, устранению неточностей и противоречий. В 2005 году во многих субъектах РФ были приняты новые основные законы, учитывающие все изменения федерального законодательства, а в Конституции (Уставы) иных субъектов РФ были внесены соответствующие изменения и дополнения (например, Устав

Новосибирской области от 18.04.2005 № 282-ОЗ[12], Устав (Основной Закон) Рязанской области от 18.11.2005 № 115-ОЗ[13] и другие).

Реформа федеративных отношений в части разграничения предметов ведения, наиболее активная стадия которой началась в 2004 г., в полной мере не завершена. В настоящее время продолжают вноситься незначительные изменения в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[1], которые органы государственной власти субъектов РФ учитывают при изменении нормативно-правовых актов субъектов РФ.

Обобщая результаты проведенного анализа, можно говорить о том, что созданы достаточные организационные и правовые механизмы, необходимые для введения новой системы управления в стране и исполнения государственных функций на основе четкого законодательного разграничения полномочий между уровнями публичной власти. Вместе с тем, для успешной реализации своих полномочий субъектам РФ необходима выработка долгосрочной стратегии развития, направленной на создание условий динамичного экономического и социального развития территорий, эффективного использования их потенциалов, увязки со стратегическими интересами Российской Федерации в целом.

Помимо этого, автор солидарен с мнением ученых[15], которые указывают о закреплении за субъектами РФ полномочий при отсутствии их должного финансирования, что несомненно является негативным фактором, препятствующим реализацию данных полномочий.

В условиях реформирования федеративных отношений по разграничению полномочий между уровнями государственной власти конституционное (уставное) законодательство субъектов РФ получило большой толчок в своем развитии, в результате которого не только были приняты нормативные акты во

[1] К изменениям федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ в части разграничения полномочий можно отнести: Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 25.12.2008 № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и другие.

исполнение мероприятий данной реформы, но и произошла систематизация всего законодательного массива субъектов РФ. Тем не менее, деятельность по упорядочиванию законодательной базы субъектов РФ, по мнению автора, велась слишком поспешно, поскольку федеральным законодателем были предоставлены достаточно сжатые сроки, не позволяющие субъектам РФ создать достаточно качественную законодательную базу.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Указ Президента РФ от 21.06.2001 № 741 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ, № 26, 25.06.2001, ст. 2652.

2. Федеральный закон от 04.07.2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, № 27 (ч. 2), 07.07.2003, ст. 2709.

3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, № 40, 06.10.2003, ст. 3822.

4. О состоянии законодательства в сфере федеративных отношений // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2005. – № 12 (264).

5. Шувалов И.И. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления // Журнал российское право. – 2004. – № 9.

6. Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием

Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, № 35, 30.08.2004, ст. 3607.

7. Актуальные вопросы разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации// Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2007. – № 27 (344).

8. Федеральный закон от 29.12.2004 № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» // Собрание законодательства РФ, № 1 (часть 1), 03.01.2005, ст. 25.

9. Постановление Администрации Тверской области от 26.10.2004 № 205-па «О мерах по реализации Федеральных законов от 04.07.2003 № 95-ФЗ, от 06.10.2003 № 131-ФЗ и Указа Президента Российской Федерации от 27.11.2003 № 1395» // Тверская жизнь, № 202, 02.11.2004.

10.Постановление Администрации Тюменской области от 15.12.2004 № 169-пк «О плане нормотворческой деятельности по приведению актов Тюменской области в соответствие с Федеральными законами от 04.07.2003 № 95-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ и иными законами РФ» // Тюменская область сегодня, № 247, 31.12.2004.

11.Распоряжение Губернатора ХМАО - Югры от 01.10.2004 № 386а-рг «О плане мероприятий по принятию нормативных правовых актов Губернатора и Правительства автономного округа в целях реализации Федеральных законов от 04.07.2003 № 95-ФЗ, от 06.10.2003 № 131-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ» //

Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, № 10, 29.10.2004, ст. 1521.

12.Устав Новосибирской области от 18.04.2005 № 282-ОЗ // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов, № 16, 22.04.2005.

13.Устав (Основной Закон) Рязанской области от 18.11.2005 № 115-ОЗ // Рязанские ведомости, № 251-252, 22.11.2005.

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.В. Григорьева, аспирантка кафедры
конституционного и муниципального права
Научный руководитель:
Н.М. Добрынин, профессор, доктор юридических наук

Оценивая путь, пройденный Россией за период ее существования как суверенного государства после распада СССР, сравнивая экономическую и политическую жизнь страны в начале 90-х гг. и спустя десятилетия, ученые неизменно в числе важнейших событий рассматривают развитие федеративных отношений и региональной политики, взаимодействие центра и регионов, вопросы территориального развития страны.

Считается, что с учетом огромной протяженности российского государства, исключительного разнообразия природно-климатических, ресурсных, демографических, этнических, структурных и других особенностей ее регионов, специфики федеративного государственного устройства России необходима сильная государственная региональная политика как важнейшая составная часть общегосударственной политики страны [1].

Региональная политика в Российской Федерации действует в целях укрепления государственности, совершенствования федерализма, создания условий для более эффективного и гармоничного развития регионов Российской Федерации и обеспечения роста благосостояния населения.

Такая политика сама по себе требует крупномасштабного перераспределения государственных ресурсов на новых принципах возвратности, конкурсности, адресности, тщательного контроля и мониторинга за использованием выделенных средств, федерального и регионального софинансирования инвестиционных программ [2]. Наряду с необходимостью федеральной поддержки наиболее кризисных территорий, осуществляется маневр по стимулированию саморазвития субъектов Федерации, городов и административных районов на основе поддержки региональных «точек роста».

Региональная политика, как составная часть экономической политики государства, охватывает комплекс различных законодательных, административных и экономических мероприятий, проводимых как центральными, так и местными органами власти и направленных на регулирование размещения производительных сил.

Региональная политика государства - это сфера деятельности по управлению экономическим, социальным и политическим развитием страны в пространственном, региональном аспекте, т.е. связанная с взаимоотношениями между государством и районами, а также районов между собой [3]. Региональная политика представляет собой составную часть национальной стратегии социально-экономического развития и предусматривает следующие основные направления:

1)определение соотношения движущих сил регионального развития и обеспечение их взаимодействия (государственный и частный секторы экономики, внутренние и внешние факторы развития региона и средства);

2) определение соотношения общегосударственного и регионального аспектов развития, центрального и регионального уровней управления экономикой;

3) подъем экономики отстающих регионов и освоение новых районов и ресурсов;

4) решение национально-экономических вопросов (в условиях многонационального государства);

5) решение проблем урбанизации.

К направлениям региональной политики следует отнести также региональные аспекты демографической, аграрной политики и другие мероприятия государственной власти. Отношение государства к каждому из этих направлений и конкретные мероприятия, осуществляемые по ним, составляют содержание региональной политики государства, которое во всех развитых странах (проводящих активную региональную политику) практически одинаково: освоение слаборазвитых территорий, реконструкция экономики депрессивных промышленных районов, децентрализация агломераций и районов концентрации промышленного производства, образование новых промышленных узлов за пределами городских поселений, не связанных с существующими центрами промышленности [4].

Для России региональная политика имеет исключительно важное значение: вследствие огромных различий природно-географических, социально-демографических, экономических и других условий унифицированный подход к регионам здесь невозможен. В период перехода к рыночным отношениям роль региональной политики, обусловленная необходимостью учета специфики регионов при проведении экономической реформы, переноса ряда направлений реформы на региональный уровень, учета различных стартовых условий регионов, усилением центробежных, сепаратистских настроений в регионах, дезинтеграцией экономического пространства, незавершенностью и противоречивостью преобразования национально-государственного устройства России и разграничения компетенций федеральных и региональных органов управления, политической нестабильностью и межэтнической напряженностью в ряде регионов, геополитическими и социально-экономическими последствиями распада СССР,

экономическим кризисом, острыми проблемами в регионах, еще более возрастает.

Следует отметить, что решающую роль в становлении региональной политики как самостоятельного направления деятельности властей в России сыграли два фактора.

На первое место следует поставить резкое ускорение научно-технического прогресса, которое влечет за собой качественные изменения в экономике, социальной сфере, системе управления, что в свою очередь, потребовало оценки последствий и регулирования происходящих перемен в масштабах всей страны и отдельных конкретных территорий.

Не менее важную роль сыграло и то, что принято называть «регионазизацией» - процесс, суть которого состоит в том, что население конкретной территории осознает себя в качестве отдельной социально-культурной и политической общности, имеющей особые, характерные только для нее особенности и стремится к реализации своих интересов [5] (тенденция к децентрализации в территориальной организации и управлении).

Безусловно, данная тенденция наиболее органично вписывается в федеративное государственное устройство, которое само по своей сути и есть децентрализация власти. Тесная связь теории федеративного устройства и процесса регионализации объясняется тем, что теоретически федерализм и регионализм очень близки - внимание акцентируется на правовом обеспечении принципов структурирования государства, внутренней организации и территориального распределения функций государственной власти, статуса региональных частей государства и их взаимоотношений с центральной властью и т.д. [6].

Региональная политика призвана быть той областью управленческой деятельности государства, в пределах которой объединяются разноплановые приемы и средства регулирования (конституционно-правовые, административно-управленческие, экономические, информационные и др.) развития страны и регионов.

Каким бы обширным ни казался инструментарий региональной политики, тем не менее, его комплексное применение должно иметь «адресно-локализованный» характер, обусловленный экономическим содержанием решаемых задач [7]. Региональная политика – это часть экономической политики государства.

С одной точки зрения федеративный режим, федерализм имеют отношение к организационному проектированию государства как системы управления, в процессе которого происходит выбор оптимальной организационной структуры, закрепление основных целей и функций между ее ключевыми структурными звеньями.

Регионализм и региональная политика более связаны с технологиями, содержанием государственной управленческой деятельности, в том числе, в сфере экономики и социального развития. Конечно же, и на территориальное устройство накладывают отпечаток особенности организационно-правовой формы государства.

В настоящее время в юридической науке существует много направлений, посвященных указанной теме. Так, например, сравнительно новое направление государственно-правовых исследований, получившее название юридической регионологии [8] формируется на стыке многих обществоведческих наук и имеет выраженный комплексный характер.

«Для верного понимания природы региона – субъекта федерации, - пишет Н.М. Добрынин, - необходимо уяснить, что регион имеет двойственную сущность. Как элемент системы федеративных отношений он представляет собой по преимуществу политико-правовое явление, но в то же время собственно регион – это, прежде всего, социально-экономическая система» [9].

Вместе с тем, не будучи эффективной социально-экономической системой, регион не в состоянии решать задачи в системе федеративных отношений. Вне реализации экономической составляющей субъекта федерации невозможен подлинный и эффективный федерализм. Ключевым для обеспечения региональной экономической эффективности является вопрос о

распределении налоговых и бюджетных отношений и полномочий между федеральным бюджетом и регионами. Реальный федерализм должен покоиться на прочном каркасе федерализма бюджетного, в условиях же курса, взятого на перераспределение средств из регионов в центр, об эффективном реальном федерализме приходится забыть [10].

Рассматривая некоторые аспекты развития федерализма и региональной политики в Российской Федерации, которые, в существенной степени характеризуют специфику современной России, можно прийти к следующим выводам.

В последние годы модернизация федеративных отношений в рамках укрепления вертикали государственной власти осуществлялась достаточно интенсивно, в то же время региональная политика находилась в состоянии стагнации.

Что касается федеративных отношений, то важнейшими вехами последних лет были:

1. Реформа Совета Федерации и формирование Государственного Совета;

2. Осуществление колоссальной работы по упорядочению разграничения предметов ведения и полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления и приведение в соответствие федерального, регионального и местного законодательств;

3. Образование федеральных округов и введение института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах;

4. Принятие федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

5. Начало реформы бюджетного федерализма.

С учетом проведенных изменений, а также благодаря улучшившейся экономической ситуации, удалось в значительной мере укрепить единое правовое и экономическое пространство России. Федеральный Центр смог аккумулировать ресурсы не только для решения общефедеральных проблем, но, в определенной мере, и для стабилизации социально-экономической ситуации в регионах.

В то же время, трудно дать позитивную оценку происходящих процессов в системе государственного регулирования территориального развития, поскольку в последние годы проявились следующие негативные тенденции:

1. Фактическое «замораживание» сильной государственной региональной политики [11], в том числе, ориентированной на сокращение дифференциации российских регионов по уровням развития (В своем Президентском послании 2002 г. В.В. Путин упоминал проблему выравнивания возможностей регионов, но он относил ее лишь к числу важных «перспективных» задач).

2. Остаются примеры оказания федеральной поддержки регионам (например, через Фонд регионального развития и Федеральные целевые программы) по политическим предпочтениям.

3. Четко определились тенденции перераспределения функций контроля за природными ресурсами в пользу федерального Центра.

4. Проведение гармонизации федерального и регионального законодательства в одностороннем порядке: все федеральные законы верны и совершенны, региональные (в случае их несоответствия федеральным) – должны быть скорректированы или не имеют право на существование. Иными словами, этот процесс не сопровождался одновременной корректировкой федерального законодательства с учетом полезного опыта разработки и принятия законов, накопленного в ряде субъектов Федерации и доказавших на практике свою работоспособность и эффективность. По мнению В.Н. Лексина, в действиях федеральной власти отчетливо прослеживалась «презумпция региональной виновности» [12].

В то же время основные направления региональной политики в современной России достаточно очевидны:

– во-первых, это система мер по сокращению чрезмерной дифференциации уровней социально-экономического развития регионов, которая является беспрецедентной в мировой практике и служит серьезной угрозой российскому федерализму и целостности страны;

– во-вторых, это реализация новой системы поддержки северных и восточных регионов страны;

– в-третьих, это селективная поддержка «региональных точек роста» на основе использования специфических потенциалов роста и стимулирования деловой активности и новой инвестиционной политики;

– в-четвертых, это реализация принципа партнерства всех уровней публичной власти (федерального, регионального и местного), бизнеса и населения при решении отмеченных задач [13].

Безусловно, что применительно к каждой ситуации нужно рассматривать не идеальную региональную политику и идеальный федерализм, а их конкретное воплощение, которое соответствует экономическим и политическим реалиям определенного времени.

Приходится констатировать, что региональная политика в Российской Федерации пока очень плохо справляется с названными задачами: за все время экономических и политических преобразований так и не удалось добиться снижения дифференциации в уровнях экономического и социального развития, бюджетной обеспеченности регионов [14].

Один из приемлемых способов ускорения экономического развития находится в сфере региональной политики. Это – восстановление и развитие хозяйственных связей между регионами, интеграция их экономических потенциалов. Но чем дальше, тем очевиднее становится вывод – только полное включение всех возможных ресурсов регионов может ускорить экономическое и социальное развитие России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Селиверстов В.Е. Новая концепция региональной политики в Российской Федерации // Региональная экономика и социология. №1. 2004.

2. Селиверстов В.Е. Новая концепция региональной политики в Российской Федерации // Региональная экономика и социология. №1. 2004.

3. Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики: Учебное пособие. М., 1998.

4. Маршалова А.С., Новоселов Управление экономикой региона: Учебное пособие. Новосибирск, 2001.

5. Казаков А. Законодательное обеспечение региональной политики в Российской Федерации // Федерализм. №1. 2003.

6. Ким Ю.В. Федерализм, регионализм и региональная политика: вопросы методологии // Федерализм. №2 (50).2008.

7. Ким Ю.В. Федерализм, регионализм и региональная политика: вопросы методологии // Федерализм. №2 (50).2008.

8. Добрынин Н. М. Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации / Ин-т проблем освоения Севера Сибир. отд. Рос. акад. наук. Новосибирск, 2003.

9. Добрынин Н. М. Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации / Ин-т проблем освоения Севера Сибир. отд. Рос. акад. наук. Новосибирск, 2003.

10. Ким Ю.В. Федерализм, регионализм и региональная политика: вопросы методологии // Федерализм. №2 (50).2008.

11. Селиверстов В.Е. Современные тенденции федерализма и региональной политики в России в условиях укрепления вертикали власти // Казанский федералист. №2 (10).2004.

12. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., 2002.

13. Селиверстов В.Е. Современные тенденции федерализма и региональной политики в России в условиях укрепления вертикали власти // Казанский федералист. №2 (10).2004.

14. Казаков А. Законодательное обеспечение региональной политики в Российской Федерации // Федерализм. №1. 2003.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КАК ЧАСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.В. Нелюбина,
аспирантка кафедры конституционного
и муниципального права ИГиП ТюмГУ
Научный руководитель:
Н.М. Добрынин, доктор юридических наук, профессор

Конституция Российской Федерации провозгласила Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие личности. То есть, основными задачами нашего государства, как социального, являются: во-первых, создание равных стартовых условий для представителей разных социальных групп общества, во-вторых, обеспечение гарантий для каждого в жизненно важных областях социальной жизни.

Воплощение в жизнь данного конституционного принципа – основная конституционная обязанность государства. Однако ни для кого не секрет, что социальная государственность в России – это тот «конституционный идеал», который пока не может быть в полной мере реализован на практике.

Исходя из сегодняшней действительности, людей гораздо больше волнуют вопросы здоровья, жилья и семьи, заработной платы, пенсий, пособий, падение жизненного уровня, слабая защищенность ветеранов, женщин, детей и другие социальные проблемы. Так как ни одна из социальных функций государства не реализуется в тех количественных и качественных параметрах, которые

предусмотрены законодательно. Существенно возрос уровень фактической платности услуг здравоохранения и образования, что сделало многие из этих услуг недоступными для малообеспеченных слоев населения. Следовательно, реформирование социальной политики стало задачей, решение которой нельзя дальше откладывать.

Необходимость проведения специальной государственной социальной политики, обеспечивающей реализацию социальных прав, не вызывает сомнений. Поскольку, как отмечает Сморгунов Л.В., «Социальные права человека – это та область социальной сферы жизни каждого, которая недоступна никакими силами общества кроме самого государства, этот тот объект деятельности государства, где его полномочия абсолютны. Социальные права – это реализуемые отношения под эгидой государства, по праву, без каких либо ограничений и предварительных условий со стороны кого бы то ни было. Социальные права – это особая форма регулирования отношений в обществе со стороны государства и особая институциональная форма разрешения социального конфликта» [1; 224].

В социальном государстве социальная политика – главная задающая компонента, ключевой ресурс, активно влияющий на экономику и обеспечивающий ее развитие [2; 394-395].

По своей сути, социальную политику государства можно рассматривать как форму сознательного воздействия на социальную сферу жизнедеятельности людей с целью ее изменения в интересах участников этих отношений. Это наиболее обобщенное представление о социальной политике государства, но оно позволяет рассмотреть ее как часть государственного управления, объектом которого является социальная сфера жизни людей. Данную сферу можно разделить на объективные и субъективные составляющие. К первым относится условия жизни индивида, соответственно ко вторым – потребности индивидов. При этом эта сфера представлена как отношение между условиями жизни людей и их потребностями. На этом отношении вырастает интерес людей, чьи потребности зависят от распределения политики государства [3; 119].

Социальная политика оказывает воздействие на условия жизни людей и всегда связана с отношениями между людьми по поводу использования ими материальных и духовных благ и поэтому рассматриваться как часть общей государственной политики, конечной целью которой является повышение благосостояния населения.

Политика в социальной сфере характеризуется множественностью целей и функций. Основной ее целью является поддержание определенного уровня благосостояния человека, удовлетворение их материальных и других потребностей, то есть создание в обществе благоприятного социального климата и социального согласия, условий, обеспечивающих удовлетворение основных жизненных потребностей населения.

Социальная политика осуществляется на нескольких уровнях: федеральном, региональном, муниципальном. Все три уровня власти находятся в непрерывном взаимодействии, взаимообусловлены и составляют единое целое. На федеральном уровне определяются основные цели, задачи, принципы социального развития, а также основные способы, меры их достижения по отношению ко всему обществу, то региональная социальная политика осуществляется с учетом особенностей региона: уровня экономического развития и возможностей, этно-национальных, историко-культурных и других особенностей [4; 65].

Данная политика осуществляется в таких жизненно важных сферах социальных отношений, как: оплата и охрана труда; занятость и безработица; пенсионное обеспечение; социальное обслуживание; предоставление адресной социальной помощи; социальное страхование; обеспечение жильем; образование; здравоохранение; семья, материнство, отцовство, детство, молодежь; защита социальных прав всех категорий граждан. В связи с этим, проводя государственную социальную политику, важно учитывать все поле ее охвата, не забывая ни одно из направлений, выделяя на определенных этапах наиболее приоритетные.

Большинство вопросов развития образования, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунального хозяйства и бытового обслуживания населения должны решать на уровне органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В кратком сообщении достаточно трудно охарактеризовать все аспекты социальной политики в Российской Федерации. Поэтому остановимся на некоторых вопросах, где предпринимался ряд мер и они привели к относительному успеху, и, где наблюдаются острые социальные проблемы и предпринятых мер не достаточно: пенсионное обеспечение, монетизация льгот ветеранов и инвалидов.

1. ***Поддержка семей с детьми.***

Частью социальной политики является охрана семьи и детства, предусматривающая проведение семейной политики. Семейная политика - это деятельность государства, политических партий, общественных организаций, групп, направленная на регулирование процессов развития семьи с целью их оптимизации в соответствии с интересами социальных слоев, групп, общностей, общества, на планирование и социальную защиту семьи, регулирование семейных отношений [5]. Данная политика предусматривает комплекс практических мер, представляющих семьям с детьми социальные гарантии, цель которых заключается в том, чтобы улучшить благосостояние и обеспечить функционирование семьи в интересах общества. Государство посредством федерального законодательства определяет перечень различного рода пособий, денежных и других выплат, связанных с беременностью, родами, воспитанием детей, потерей кормильца, многодетностью и так далее.

Государственная политика в области защиты материнства и детства определяется значительным массивом нормативных правовых актов, таких как, Семейный кодекс Российской Федерации; Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»; Федеральным законом от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без

попечения родителей»; Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»; Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»;

В соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» [6], устанавливаются следующие виды пособий: пособие по беременности и родам; единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности; единовременное пособие при рождении ребенка; ежемесячное пособие по уходу за ребенком; ежемесячное пособие на ребенка; единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью; единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву; ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву.

В 2007 году была введена в действие программа по экономическому стимулированию рождаемости и улучшению материального обеспечения семей с детьми. Основным приоритетом программы стало стимулирование рождаемости второго ребенка. Так, федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» [7] устанавливает право на получение материнского капитала для семей, в которых с 1 января 2007 года по 31 декабря 2016 года появился второй ребенок. В подтверждение права на получение средств материнского (семейного) капитала выдается сертификат государственного образца. Определены и направления расходования средств, наиболее защищенные от злоупотреблений: улучшение жилищных условий путем безналичного перечисления указанных средств на приобретение жилья (не на земельный участок, не на ремонт и не на строительные материалы) на территории Российской Федерации с использованием ипотеки или других схем кредитования; получение образования ребенком; формирование накопительной части трудовой пенсии для женщины. Расходование средств возможно в полном объеме, либо по частям. Естественно,

что по некоторым направлениям средств материнского капитала недостаточно, чтобы полностью удовлетворить потребности семьи, например, в улучшении жилищных условий, но в этом случае государство рассматривает возможность вложения средств материнского капитала в улучшение жилищных условий, как стартовый капитал, понимая, что цены на жилье достаточно высоки.

В связи с экономическим кризисом с 1 января 2009 года стало возможно досрочно «распечатать» материнский капитал, то есть можно сделать документы на материнский капитал раньше времени. Для семей, находящихся не в лучшей финансовой ситуации, воспользоваться такой возможность стало серьезной помощью. Размер материнского капитала ежегодно пересматривается с учетом инфляции и с 1 января 2010 году составляет 343 378,8 рубля. Учитывая потребность граждан в единовременной денежной выплате за счет средств материнского капитала, необходимость оказания поддержки семьям с детьми предусматривается возможность получения выплаты из средств материнского капитала 12 000 рублей на любые нужды. Более того, в 2010 году повысились суммы выплат, так, по пособию по беременности и родам 34 583 рубля за полный календарный месяц (2009 г. – 25 390 рублей), по уходу за ребенком до 1,5 лет – 13 833 рубля в месяц (2009 г. – 7 492 рубля).

В соответствии с Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года одной из задач второго этапа (2011-2025 годы) является реализация специальных мер по содействию занятости женщин, имеющих детей.

Это связано с тем, что женщины, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком в возрасте до 3-х лет, а также ранее не работавшие и осуществляющие уход за малолетним ребенком, испытывают особые трудности при возвращении на прежнее место работы или при новом трудоустройстве. Главные причины, как представляется, частичная утеря ими профессиональных навыков, и, конечно же, нежелание работодателей нести дополнительные издержки. В связи с этим считается, важным организовать специальную систему профессионального обучения, финансирование которой будет осуществляться в форме

государственной поддержки субъектов Российской Федерации в виде субсидий из федерального бюджета.

Тем не менее, пока рано судить о результатах национальных проектов в этой области, однако то, что предпринятые меры будут способствовать повышению уровня материального и возможно благосостоянию молодых семей с детьми - это бесспорно.

2. Политика в области охраны здоровья.

Какие основные проблемы здоровья населения в России это, прежде всего, низкая продолжительность жизни, особенно у мужчин, высокая смертность в трудоспособном возрасте.

Эти проблемы лишь отчасти связаны с состоянием здравоохранения, а отчасти с общим уровнем благосостояния, образом жизни и социальным самочувствием. Однако продолжительность жизни и смертность в трудоспособном возрасте являются одним из главных индикаторов существующих проблем в области здравоохранения и реализации основного личного права гражданина - права на жизнь.

Модернизация системы здравоохранения остается одной из приоритетных задач государства. Стремясь сократить смертность и увеличить продолжительность жизни, как заявила министр здравоохранения и социального развития Голикова Т.П., планируются в ближайшие годы программы по предотвращению смертности от наиболее распространенных причин, увеличивая число регионов, охваченных этими программами и наращивать их финансирование [8].

Система здравоохранения в Российской Федерации имеет в своем составе следующие основные элементы: обязательное медицинское страхование; добровольное медицинское страхование; бесплатная медицинская помощь за счет бюджетов всех уровней; платные медицинские услуги.

С 2009 года в России действует программа по формированию здорового образа жизни «Здоровая Россия» (включая борьбу с чрезмерным потреблением алкоголя и табака). Как отмечается, программа «Здоровая Россия» - это больше

чем набор мероприятий, и даже больше, чем долгосрочная программа. Это начало перемен в образе жизни страны, формирование современных стандартов жизни россиян» [9]. В рамках этой программы проводится масштабная коммуникационная и информационно-образовательная кампании на телевидении и сети Интернет. Для формирования здорового образа жизни создана инфраструктура из 502 центров здоровья для взрослых. В 2010 году программа дооснащения центров будет продолжаться. Запланировано создание еще 193 детских центров здоровья.

В очередном ежегодном отчете Председателя Правительства Российской Федерации В.В.Путина в Государственной Думе была заявлено о широкомасштабной программе реформирования системы здравоохранения. Для её реализации в составе Федерального фонда обязательного медицинского страхования предусматривается создание фонда модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации, который будет аккумулировать с 2011 года в течение двух лет средства, поступающие в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, полученные от увеличения ставки страховых взносов на обязательное медицинское страхование с 3,1 до 5,1 процента. Всего это составит около 460 млрд. рублей за 2 года. Эти средства пойдут на модернизацию здравоохранения во всех регионах по трем направлениям: модернизация материально технической базы (это и капитальный ремонт, и оснащение оборудованием в соответствии с новыми порядками оказания медицинской помощи); информатизация здравоохранения (введение электронного полиса обязательного медицинского страхования на базе единой электронной карты, действующей на территории всей страны, и создание телекоммуникационных систем медицинских учреждений); обеспечение стандартов оказания медицинской помощи, в структуру которых входят статьи по заработной плате, обеспечение лекарствами, питание больных, расходы на материалы и диагностические средства и т.д. [10]

Но несмотря на все предпринятые попытки улучшения здравоохранения в российской Федерации, существуют, много не решенных проблем, а именно,

одна из самых, пожалуй, важных, это рост уровня фактической платности услуг здравоохранения, что сделало многие из этих услуг недоступными для малообеспеченных слоев населения, а также недоступность для многих лекарственных средств в связи с спекулятивными манипуляциями с ценами, что напрямую бьет по самым незащищенным слоям нашего общества.

3. Пенсионная политика

В связи проводимой пенсионной реформой в декабре 2001 году были приняты специальные нормативно-правовые акты, которые разделили пенсионное обеспечение на два блока: пенсия по государственному пенсионному обеспечению и пенсии по обязательному пенсионному страхованию. ***Первый блок*** регулируется Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» [11], Государственное пенсионное обеспечение представляет собой ежемесячную государственную денежную выплата, которая предоставляется гражданам в целях компенсации им заработка (дохода), утраченного в связи с прекращением федеральной государственной гражданской службы, при достижении установленной законом выслуги при выходе на трудовую пенсию по старости (инвалидности); либо в целях компенсации утраченного заработка гражданам в связи с выходом на пенсию за выслугу лет; либо в целях компенсации вреда, нанесенного здоровью граждан, в случае наступления инвалидности или потери кормильца, при достижении установленного законом возраста; либо нетрудоспособным гражданам в целях предоставления им средств к существованию. Таким образом, пенсии установленные данным законом распространяются на лиц, требующих особого попечения государства независимо от факта застрахованности – федеральные государственные гражданские служащие; военнослужащие; участники Великой Отечественной войны; граждане, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда»; граждане, пострадавшие в результате радиационных или техногенных катастроф; граждане из числа космонавтов и работников летно-испытательного состава; нетрудоспособные граждане. Видами пенсий по государственному

пенсионному обеспечению являются пенсии за выслугу лет, по стрости, по инвалидности, социальная пенсия.

Второй блок - Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» [12] и Федеральный закон от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» [13]. Пенсии, установленные данными законами, касаются только застрахованных лиц. Трудовая пенсия представляет собой ежемесячную денежную выплату в целях компенсации застрахованным лицам заработной платы и иных выплат и вознаграждений, утраченных ими в связи с наступлением нетрудоспособности вследствие старости или инвалидности, а нетрудоспособным членам семьи застрахованных лиц - заработной платы и иных выплат и вознаграждений кормильца, утраченных в связи со смертью этих застрахованных лиц [14]. Видами трудовых пенсий являются пенсии по старости, по случаю потери кормильца.

Пенсионная реформа была проведена в России в 2002 году, и основной целью был постепенный переход от солидарной системы пенсионного обеспечения к накопительной. Граждане столкнулись с проблемой очень низких пенсий, а причиной этого послужило: переход от солидарной системы к накопительной, когда возник эффект «двойного бремени». Что это такое: это когда одновременно требуется выплачивать пенсию нынешним поколением пенсионеров и накапливать будущим. Он нейтрализуется тремя способами: снижением пенсий нынешнему поколению пенсионеров; повышением тарифа пенсионных взносов; направлением в пенсионную систему других источников средств государственного бюджета. Однако в России преимущественно пошли по пути снижения относительного размера пенсий и лишь отчасти компенсировали дефицит средств пенсионного фонда другими источниками средств федерального бюджета.

В связи с этим, с 2009 года предпринимаются попытки по улучшению и достойному пенсионному обеспечению граждан. Проведенные в 2009 году мероприятия по повышению уровня пенсионного обеспечения граждан

обеспечили увеличение размеров пенсий и доведение социальных пенсий до прожиточного минимума пенсионера в Российской Федерации.

В течение 2009 года пенсии повышались четыре раза. С начала 2010 года пенсии повышались уже дважды, а именно, с 1 января – произведено увеличение размеров трудовых пенсий путем проведения валоризации, в результате чего увеличение среднего размера трудовой пенсии по старости составило 1090 рублей; с 1 апреля – проведена индексация трудовых пенсий на 6,3%. Средний размер трудовой пенсии по старости увеличился на 477 рублей и соответственно составил 8 169 рублей. С начала года увеличение среднего размера трудовой пенсии по старости составило более 1 500 рублей; так же с 1 апреля размеры социальных пенсий и пенсии по государственному пенсионному обеспечению, социальные выплаты, размеры которых повышаются при увеличении соответствующих размеров социальных пенсий на 8,8%. Средний размер социальной пенсии в результате перерасчета повысился до 4600 рублей; с 1 июля 2010 года ожидается дополнительная (к произведенной 1 апреля 2010 года) индексация социальных пенсий на разницу между индексом роста прожиточного минимума пенсионера в Российской Федерации за 2009 год и индексом роста цен на товары и услуги за тот же год. Суммарная индексация социальных пенсий за 2010 год составит 12,51%.

4. Реформа натуральных льгот

В 2005 году была реализована программа реформирования натуральных льгот ветеранам и инвалидам, которая в Российской Федерации получила название монетизации. Суть реформы заключается в том, чтобы выстроить четкую систему полномочий и финансовой ответственности за осуществление мер социальной поддержки, а также, в некоторой степени, в смягчении остроты социально - экономических проблем системы натуральных льгот. В результате этой реформы многие льготы были заменены денежными компенсациями (например, права на бесплатный проезд в городском, пригородном и междугороднем транспорте, санаторно-курортное лечение и так далее).

Результаты этой реформы неоднозначные. Только 10% льготников отметили, что их ситуация улучшилась. В целом по критерию затраты-результаты эту реформу следует охарактеризовать как неудачную. Кроме того, ряд льгот, как нам представляется, придется восстанавливать в натуральном виде. Более того, проблема снижения уровня социальной защиты обостряется в связи с отсутствием адекватного механизма индексации ежемесячных денежных выплат, так как установленный порядок индексации может привести к тому, что темпы роста инфляции будут превышать уровень индексации, предусмотренный Правительством Российской Федерации. То есть денежные выплаты становятся несоразмерны существовавшими льготами.

Несмотря на декларируемые успехи социальных реформ, часть россиян уверена, что зачастую государственные интересы ставятся выше интересов обычных граждан. Пытаясь разрешить социально-экономические проблемы, государство изредка все негативные последствия преобразований перекладывает на плечи граждан, не создавая необходимых условий для их защиты. Тем самым конституционные положения о высшей ценности человека и его прав и свобод для государства по большей части остаются декларативными. Как результат – в обществе проявляются такие тенденции, как недоверие государственным органам, социальная напряженность, политический и правовой нигилизм и другие.

В целом следует отметить, что неотъемлемым фактором любой нормально функционирующей социальной системы являются социальная защита и социально-экономическая поддержка населения. Осуществляемая в России социальная политика не в полной мере соответствует конституционным целям. Государство, провозглашенное как социальное, должно ставит перед собой цель обеспечить возможность каждому человеку оказавшемуся в невыгодном положении, определенный минимум социальных благ. И поэтому, суть социальной политики государства состоит в обеспечении условий для повышения благосостояния, уровня жизни, создания социальной благоприятной среды для населения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В.Сморгунова. — М: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. - С. 224.

2. Волгин Н.А., Гриценко Н.Н., Шарков Ф.И., Социальное государство: Учебник. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашко и К^0», 2004. – С.394 - 395.

3. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В.Сморгунова. — М: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. - С. 119.

4. Социальная политика: Учебник / Под общ. ред. Н.А. Волгина. М.: Изд-во РАГС, 2005. – С.65.

5. См.: Социальная политика. Энциклопедия/Под ред. Н. А. Волгина, Т. С. Сулимовой. М.: АльфаПресс. 2006. С. 268. Социологическая энциклопедия: В 2 т. Т. 2. М.: Мысль. 2003. С. 388. Холостова Е. И. Социальная политика. Учебное пособие. М.: ИНФРД-М. 2001. С. 170.

6. Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 21. - Ст. 1929.

7. Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей». – Российская газета. - 2006. - №297.

8. Проект доклада Министра Татьяны Голиковой на «Правительственном часе» в Государственной Думе Российской федерации [Электронный ресурс]/ Режим доступа: http://www.mizdravsoc.ru/social/social/130 - Загл. с экрана.

9. Стартовала программа «Здоровая Россия – формирование нового стандарта жизни» // Российская газета - федеральный выпуск. – 2009. - № 5000 (176).

10. См.: Ежегодный отчет Председателя Правительства Российской Федерации о деятельности Правительства Российской Федерации. Режим доступа: http://www.goverment.ru/gov/priorities/docs/10291.

11. Российской Федерации». - Российская газета. - 2001. - № 247.

12. Российская газета. – 2001. № 274.

13. Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - №52 (1 ч.). - Ст. 4920.
14. Федеральный закон от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». - Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - №52 (1 ч.). - Ст. 4920.

МЕСТО И РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА.

Е.В. Богатырев, аспирант кафедры конституционного и муниципального права ИГиП ТюмГУ
Научный руководитель:
Н.М. Добрынин, доктор юридических наук, профессор

Проблема создания эффективно действующего механизма взаимодействия граждан, общественных объединений, объединений некоммерческих организаций с органами государственной власти и местного самоуправления, подготовки решений по важнейшим социальным, экономическим и иным вопросам с учетом общественного мнения является в современной России актуальным вопросом, настоятельно требующим решения.

Современное государство может быть эффективным только в том случае, если национальная политика отражает взгляды и убеждения людей, граждан страны. Поэтому России нужны не только освященные Конституцией процедуры демократических выборов, но и реальная ответственность власти перед гражданами страны, а также ответственность граждан за свое государство.

Как таковая идея общения власти с народом – создания Общественной палаты как института гражданского общества – не является новой. Впервые попытка создать орган общественного контроля за действиями (бездействием) власти была предпринята Б.Н. Ельциным. Тогда была создана Общественная палата при Конституционном совещании[1], которая сразу после принятия

Конституции РФ 12 декабря 1993 г. И выборов в Государственную Думу распоряжением Президента РФ от 16 февраля 1994 г. N 78-рп [2] «Об Общественной палате при Президенте Российской Федерации» была преобразована в Общественную палату при Президенте РФ. Все это было сделано под лозунгом обеспечения взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти в России и общественными объединениями, подготовки решений Президента РФ и Правительства РФ по важнейшим социальным и политическим вопросам с учетом общественного мнения, создания механизма обратной связи между гражданами, общественными объединениями и органами государственной власти. Вместе с тем согласно этому распоряжению руководитель Администрации Президента РФ обязан был обеспечить подготовку и проведение регулярных заседаний палаты и за 15 дней до очередного заседания представлять повестку дня на утверждение Президента РФ. Фактически получалось, что круг вопросов, по которым должно учитываться мнение общества, определялся и утверждался самой властью, действующей избирательно и осторожно.

Основная цель деятельности этой Палаты заключалась в получении экспертной оценки действий власти от представителей общественности и рекомендаций по улучшению законопроектов. Однако в Палату попали главным образом «свадебные генералы» - космонавты, народные артисты и певцы, профсоюзники со стажем, и потому деятельность этого органа постепенно сошла на нет [3; 46].

Через два года Указом Президента РФ от 25 июня 1996 г. N 989 «О Политическом консультативном совете» «в соответствии с предложением ряда политических партий и движений об улучшении взаимодействия федеральных органов государственной власти при создании правовой базы экономических и политических реформ и привлечения к этому процессу широких кругов общественности». Палата была преобразована в Политический консультативный совет (далее – ПКС).

Основными функциями ПКС являлись: проведение политических консультаций по широкому кругу общественно значимых вопросов; проведение по поручению Президента РФ обсуждения проектов решений Президента РФ и Правительства РФ по важнейшим социальным, экономическим и политическим вопросам в целях создания механизма взаимодействия между федеральными органами государственной власти и общественными объединениями; оказание содействия Президенту РФ и Правительству РФ в подготовке и внесении от их имени в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проектов федеральных законов, направленных на создание правовой базы осуществляемых в России реформ, проведение в этих целях консультаций с широкими кругами общественности. Первоначальный состав ПКС формировался из представителей объединений, входивших в состав Общественной палаты при Президенте РФ и представителей иных объединений, изъявивших желание участвовать в его работе. В последнем случае было необходимо совместное решение инициативной группы по созданию ПКС и Администрации Президента РФ. Состав ПКС мог меняться исключительно по совместному решению президиума ПКС и Администрации Президента РФ. Думается, что именно ввиду явной несамостоятельности ПКС и, по сути, провала самой идеи создания «сверху» органа общественного контроля за властью, через четыре года Указом от 8 августа 2000 г. N 1461[4] Президент РФ распустил ПКС.

И вот, спустя почти пять лет, идея об общественной палате была вновь реанимирована. 4 апреля 2005 г., Президент РФ подписал Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации», вступивший в силу 1 июля 2005 г.

Идея создания Общественной палаты России была сформулирована Президентом РФ в Послании 2004 г. Федеральному Собранию РФ[5], в котором, в частности, говорилось о целесообразности использования опыта работы общественных палат для дальнейшего роста институтов гражданского общества, накопленного в ряде регионов России. Через полгода эта идея прозвучала в

выступлении главы государства 13 сентября 2004 г. На расширенном заседании Правительства РФ. Затем был разработан и принят Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»[6].

В развитие положений Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» Указом Президента РФ В. Путина от 28 сентября 2005 г. N 1138 были утверждены первые 42 члена Общественной палаты Российской Федерации [7].

1 октября 2005 г. На собрании членов Общественной палаты Российской Федерации было принято Обращение к общественным объединениям с предложением включиться в процесс формирования Общественной палаты России и приступить к выдвижению кандидатов в ее состав. При этом общественные объединения должны руководствоваться утвержденной Процедурой конкурсного отбора в члены Общественной палаты Российской Федерации представителей общероссийских общественных объединений.

Рассматривая Общественную палату Российской Федерации так же целесообразно обратиться к опыту создания и функционирования аналогов Общественной палаты в иностранных государствах и на межгосударственном уровне. В частности, к таким органам могут быть отнесены Экономический и Социальный совет во Франции, Национальный совет экономики и труда в Италии.

Согласно статье 69 Конституции Французской Республики[8; 240-300] Экономический и Социальный совет по запросу правительства дает заключение по проектам законов, ордонансов и декретов, а также по законодательным предложениям, которые ему представлены на рассмотрение. Совет может назначать одного из своих членов для изложения в палатах Парламента заключения Совета по законопроектам или законодательным предложениям. Правительство также может консультироваться с Экономическим и Социальным советом по любому вопросу экономического или социального характера. На его заключение представляются все планы или программные законопроекты экономического или социального характера. Французский Совет – это механизм,

с помощью которого в принятии государственных решений могут участвовать самые разные общественные группы – фермеры, профессиональные союзы, промышленники и другие. Состав Экономического и Социального совета и порядок его деятельности устанавливаются органическим законом.

В Италии действует Национальный совет экономики и труда (НСЭТ), который согласно статье 99 Конституции [9; 405-464] является консультативным органом палат парламента и правительства. Он образуется из экспертов и представителей производителей в пропорции, учитывающей количественную и качественную значимость категорий производителей. НСЭТ имеет право законодательной инициативы и может участвовать в разработке законодательства по экономическим и социальным вопросам. Закон о составе и функциях Национального совета экономики и труда был принят в 1957 г., а сам НСЭТ образован в 1958 г. В нем представлены организации предпринимателей, профсоюзы.

Следует отметить, что идею Общественной палаты была раскритикована и авторами резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) по России. В их докладе говорилось следующее: «…трудно понять, почему возникла необходимость в создании нового органа, выполнение функций которого обычно осуществляет избранный демократическим путем плюралистический парламент, с одной стороны, и подлинно независимое и свободное гражданское общество, с другой». Действительно, если внимательно вчитаться в ст. 1 («Общие положения») и 2 («Цели и задачи Общественной палаты»), то нетрудно заметить, что они во многом пересекаются с целями и задачами Государственной Думы, члены которой получили мандат доверия избирателей и которая в идеале должна быть органом, представляющим интересы народа.

И по мнению некоторых авторов «Получается следующая ситуация: вместо того чтобы прилагать все усилия для того, чтобы российский парламент стал действительно «народным рупором», параллельно с ним властью создается искусственная структура общественного контроля за самой собой»[10; 6].

Анализируя положения Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации», следует, согласиться, что ряд форм ее деятельности дублирует формы работы палат Федерального Собрания РФ, а значит, можно согласиться с приведенными мнениями о недостаточном выполнении российским парламентом своего предназначения, его слабой связи с гражданским обществом. В то же время именно это обстоятельство и свидетельствует о своевременности в настоящий момент введения такой дополнительной «связки» гражданского общества и государства, как Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ.

В Федеральном Законе «Об Общественной палате Российской Федерации» провозглашены следующие основные цели: во-первых это взаимодействие граждан с органами власти и во-вторых общественный контроль за их деятельностью.

Исходя из содержания ст. 2 Закона, Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан РФ, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан РФ, конституционного строя РФ и демократических принципов развития гражданского общества в РФ

Члены Общественной палаты, утвержденные Президентом РФ, в течение шестидесяти дней со дня своего утверждения в соответствии с установленной Регламентом Общественной палаты РФ процедурой конкурсного отбора принимают решение о приеме в члены Общественной палаты сорока двух представителей общероссийских общественных объединений – по одному представителю от общественного объединения. Члены Общественной палаты, утвержденные Президентом РФ, совместно с представителями общероссийских общественных объединений, принятыми в члены Общественной палаты, в течение тридцати дней в порядке, установленном Регламентом Общественной палаты РФ, принимают решение о приеме в члены Общественной палаты сорока

двух представителей межрегиональных и региональных общественных объединений – по одному представителю от общественного объединения.

Казалось бы, порядок формирования Палаты достаточно демократичен. Но отсутствие в Законе критериев привлечения граждан и общественных объединений к участию в работе Палаты ставит ее формирование в зависимость от усмотрения отдельных лиц. Возможно, для более полного воплощения идеи народного представительства следовало бы установить те или иные цензы для граждан РФ (профессиональный, образовательный, безупречную репутацию, отсутствие судимости) и для общественных объединений (количество членов или участников, наличие определенных целей). Количественный критерий для общественных объединений будет свидетельствовать о том, что они представляют достаточно широкие слои населения, и в составе Общественной палаты РФ будут представлены интересы значительной части граждан РФ. Несмотря на то, что в отношении большинства организационно-правовых форм общественных объединений Федеральный закон «Об общественных объединениях» не предусматривает фиксированного членства, можно было бы допустить, чтобы объединения сами указывали количество участников, но если в последующем выяснится, что эти сведения неверны, это может служить основанием прекращения членства в Палате представителя данного общественного формирования.

Основными формами работы Общественной палаты по Закону являются пленарные заседания, заседания совета Общественной палаты, комиссий и рабочих групп Общественной палаты. Вызывает недоумение положение Закона о том, что пленарные заседания палаты проводятся не реже двух раз в год (возможны и внеочередные заседания). Учитывая, что Законом установлен двухлетний срок полномочий Палаты, за все время ее деятельности может быть проведено четыре заседания, что вряд ли способствует провозглашенным целям Палаты.

Решения Общественной палаты, принимаемые в форме заключений, предложений и обращений, носят рекомендательный характер. Законом не предусмотрено обязательное опубликование заключений Общественной палаты.

В заключении хотелось бы отметить, что, несмотря на все отмеченные недостатки создание Общественной палаты как органа, позволяющего обеспечивать учет общественного мнения и связь между общественными объединениями граждан и органами власти, является необходимым. Как институт гражданского общества Палата должна объединить на демократических принципах граждан и представителей их объединений для достижения взаимопонимания с властными структурами всех уровней, выработки согласованной позиции по ключевым, жизненно важным вопросам, касающимся большей части населения. Очевидно, что при отсутствии общественного согласия при решении важнейших социальных и политических вопросов невозможна консолидация сил государства и гражданского общества и, следовательно, поступательное, динамичное развитие государства в целом. Создание механизма поддержания постоянного диалога между представителями гражданского общества и органами власти способно существенно повысить возможности их взаимодействия. В этой связи закрепление правового статуса Общественной палаты на уровне Федерального закона означает важный шаг в развитии общественных институтов, способных оказывать влияние на властные решения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Распоряжение Президента РФ от 24 сентября 1993 г. N 659-рп "Об образовании Общественной палаты Конституционного совещания" // САПП РФ. 1993. N 39. Ст. 3674.

2. САПП РФ. 1994. N 8. Ст. 592.

3. Кабышев С.В., Векшин А.А. «Общественная палата: ее роль и место в российской политике» // Формула права. 2005. N 1 (4). С. 46.

4. СЗ РФ. 2000. N 33. Ст. 3351.

5. Российская газета. 2004. N 109. 27 мая.
6. СЗ РФ. 2005. N 15. Ст. 1277.
7. Российская газета. 2005. 4 октября.
8. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие // Сост. проф. В.В. Маклаков. М.: Издательство БЕК, 2000. С. 240 – 464.
9. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие // Сост. проф. В.В. Маклаков. М.: Издательство БЕК, 2000. С. 405-464.
10. Грудцына Л.Ю «Общественная палата – спектакль национального масштаба» // Адвокат 2006 № 5. С. 6.

ЛЕГИТИМНОСТЬ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПЕРИОД МОДЕРНИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

К.А. Солодухин, аспирант кафедры конституционного и муниципального права ИГиП ТюмГУ
Научный руководитель:
Н.М. Добрынин, доктор юридических наук, профессор

Понятие «легитимность», как и в пору своего возникновения (в начале XIX в. во Франции), нередко используется в значении легальности, т.е. законности с юридической точки зрения. Однако о сближении этих понятий или даже об их отождествлении [1] можно говорить лишь применительно к специфическим формам правового мышления, особым методам познания юридической действительности. Например, справедливы суждения А.И. Овчинникова, что сближение понятий «легитимность» и «легальность» характерно для западной юридической науки, в контексте которой доминирует формально-рациональное представление о праве. При этом «метод формальной рациональности или формально-догматический метод доминируют в обществе с целерациональным типом легитимации правопорядка, так как легалистические вопросы толкования и применения права, вопросы юридической процедуры в общем, формы права

доминируют над ценностными параметрами правовой жизни общества»[2; 64].

Поэтому долгое время понятие «легитимность» употреблялось в научном обороте, как правило, в формально-юридическом контексте. Его смысловая кристаллизация протекала в тесном соприкосновении с такими терминами, как «легальность», «законность», «реализация права», «действие права» и т.п. Например, во многих юридческих исследованиях «легитимность» есть реальное восприятие, юридическое обоснование, оправданность практической деятельности каких-либо лиц, органов власти, их законосообразность, адекватность существующему правовому порядку, требованиям законности.

Именно в западноевропейской традиции практически не разводились категории «легитимность» (от лат. legitimus) и «легальность» (от лат. legalis).

В принципе, legitimus и legalis имеют общий корень – leg, т.е. закон. Именно это обстоятельство позволяло утверждать о близости и схожести тех правовых явлений, которые они характеризуют. Довольно часто полагалось, что legalis (законность) выражает законный характер власти, ее органов. Например, в государственно-правовой истории многих стран действовала ссылка на легализацию государственной власти как основание ее правомерности. Другими словами, легальность отражает в этом прочтении правовой характер существующих органов государственной власти, законность их формирования. В свою очередь, legitimus (легальность) отражает законность функционирования этих органов, т.е. процессуальный характер властно-правовой деятельности государственных органов и учреждений.

Таким образом, первая категория представляет собой статическую характеристику государственно-правовой организации общества, а именно правомерность этой организации, законность формы правления и государственного устройства. В то же время, вторая категория выражает динамическую характеристику государственно-правовой жизни, т.е. оценивает правомерность и законность действий уже функционирующих органов государственной власти. Иначе говоря, легальность – это законное право на управление общественными процессами, регламентацию и контроль за

разворачивающимися в обществе общественными отношениями, а легитимность – это законность форм и методов осуществления государственной власти, правомерности проводимой политики государства.

Указанный узкий подход, отличающийся простотой и непротиворечивостью, является привлекательным и логически выверенным, однако для полноты анализа «легитимности» необходимо рассмотреть и широкий подход к пониманию данной категории.

Формирование широкого подхода к пониманию категорий «легитимность» и «легальность» справедливо связывают с работами М. Вебера[3].

М. Вебер выделяет три типа оправдания и признания народом существующего правового порядка, действующих политических и правовых институтов: 1) традиционность политического и правового устройства, авторитетность установлений, освященных «духом предков»; 2) харизматическая вера в лидера, в те политические и правовые новации, которые он осуществляет, придание им значимости и авторитетности из личных качеств лидера; 3) вера в формально-рациональную организацию порядка, рациональности и целесообразность установленных правил, внешнего – законного оправдания деятельности органов государства.

Для М. Вебера «легитимность» является более широким понятием, чем «легальность», поскольку первое отражает веру в значимость правового порядка и поддерживающие его институты, а второе лишь один из видов легитимности. Немецкий исследователь подчеркивал, что легальность государственной власти является лишь одним из способов легитимирования этой власти, причем не самым ведущим. «В случае легального господства люди подчиняются законно установленному объективному безличному порядку (и установленным этим порядком начальникам) в силу формальной законности его распоряжений и в их рамках»[4].

Ж.-Л. Шабо выделяет четыре типа легитимности: 1) демократическую (насколько публичная власть соответствует волеизъявлению подвластных), 2) (технократическую (насколько публичная власть сообразуется со способностями

управителей), 3) идеологическую (насколько публичная власть соответствует субъективным представлениям о желаемом социальном порядке), 4) онтологическую (соответствие универсальным принципам человеческого и социального бытия)[5; 136-144].

Другой теоретик Т. Парсонс утверждал, что основания легитимности покоятся не в нормативной системе, а в ценностных ориентациях социальных агентов, имеющих духовно-нравственный источник. Поэтому с его точки зрения феномен легитимности имеет по крайней мере две характеристики: конституционную (т.е. легитимацию через высший юридический акт) и моральную, связанную с ценностно-духовными ориентирами[6; 28].

Как подчеркивает В.Е. Чиркин, «легитимация нередко вовсе не имеет отношения к закону, а иногда и противоречит ему. Этот процесс не обязательно формальный и даже чаще всего неформальный, посредством которого государственная власть приобретает свойство легитимности, т.е. состояние, выражающие правильность, оправданность, целесообразность, законность и другие стороны соответствия конкретной государственной власти установкам, ожиданиям личности, социальных и иных коллективов, общества в целом. Признание государственной власти, ее действий легитимными складывается на основе чувственного восприятия, опыта, рациональной оценки. Оно опирается не на внешние признаки (хотя. например, ораторские способности вождей могут оказать значительное воздействие на публику, способствуя установлению харизматической власти), а на внутренние побудительные мотивы, внутренние стимулы. Легитимация государственной власти связана не с изданием закона, принятием конституции (хотя и это может входить в процесс легитимации), а с комплексом переживаний и внутренних установок людей, с представлениями различных слоев населения о соблюдении государственной властью, ее органами норм социальной справедливости, прав человека, их защитой. Нелегитимная власть опирается на насилие, иные формы принуждения, в том числе психического воздействия, но легитимацию нельзя навязать людям извне, например силой оружия или октроированием «хорошей» конституции монархом

своему народу. Она создается преданностью людей определенному общественному строю (иногда определенной личности), который выражает неприложные ценности бытия»[7; 52-55].

Немаловажно и то, как государственная власть оценивает саму себя, В.П. Таранцов отмечает: «Любая политическая элита, обладающая государственной властью, нуждается в самооправдании. Оно строится на основе принципов «самолегитимации»[8; 184].

Следовательно, «современная легитимация власти и суверенитета,- отмечают авторы недавно вышедшего исследования,- даже в случаях сопротивления и восстания всегда опирается на некий трансцендентальный компонент независимо от того, идет ли речь о властном доминировании традиционного, рационального или харизматического видов»[9; 106].

Таким образом, легитимность интерпретируется нами как качественная характеристика определенного политико-правового состояния общества, которое соответствует публично-правовым, экономическим и социально-культурным закономерностям производства и воспроизводства (преемственности) институционально-властного порядка в развитие конкретного общества. Другими словами, легитимность отражает соответствие (делегитимность – не соответствие) функционирующей системы институционально-правовой организации, уровней, моделей и специфики властных отношений в системе личность, общество, государство национально-культурной мыследеятельности. Легитимность выступает как цель функционирования всех институтов и структур, их уполномоченных представителей, но и в тоже время является результатом этого функционирования, отражает определенное качественное состояние.

В тоже время, легитимность как качественная характеристика публично-властной деятельности имеет ряд источников, влияющих на содержание процесса легитимации властно-институционального порядка и публично-правовой деятельности властных институтов и структур. Традиционно под источниками в правовой науке принято понимать: во-первых, те «силы»,

которые инициируют политико-правовые явления и процессы, это и божественная воля в религиозных государственно-правовых системах, и народная воля, правосознание, так называемый народный дух в светской юридико-политической организации и т.д.; во-вторых, определенное историческое наследие, т.е. государственно-правовой и духовно-нравственный опыт народа, его политические и правовые памятники, символы, сложившаяся система представлений и все то, что принято ассоциировать с исторической обусловленностью этих явлений и процессов – «так было всегда», «предписано временем, наследием предков» и проч.; в-третьих, материалы, посредствам которых мы познаем власть, право, государство, т.е. то, что является источником познания различных процессов и явлений в политико-правовой жизнедеятельности общества; в-четвертых, материальные (географические, климатические, психологические, биологические и иные) факторы и условия жизни общества, влияющие на формирование государственно-правовой системы определенного народа; в-пятых, это формально юридические и институциональные источники, опосредующие властно-правовые отношения в обществе. Так, в рамках сравнительно-правовых исследований уже достаточно давно устоялось признание множественности и специфичности источников и доминант, сложившихся в результате генезиса юридико-политического бытия различных государственно-правовых пространств.

Также относительно публичной власти будет верно утверждение, что в обществе легитимируется, прежде всего, сама публичная власть как таковая; во-вторых, - ее конкретная форма и воплощающие ее институты вместе с процедурами формирования этих институтов; в-третьих, - конкретные субъекты, олицетворяющие эти институты власти вместе с процедурами возведения этих субъектов во власть в рамках данных институтов, а также и – политика этих конкретных субъектов, их действия.

Перед определением субъектов публичной власти необходимо указать, что публичная власть включает в себя государственную власть, публичную власть субъекта Российской Федерации, публичную власть автономного

территориального образования и публичную власть муниципального образования[10]. Ниже тезисно определены обоснования указанной трактовки сущности публичной власти.

С одной стороны, в Конституции РФ говорится о "многонациональном народе Российской Федерации" (преамбула), о "многонациональном народе" как носителе суверенитета (ч. 1 ст. 3), о государственной власти РФ (ст. 11, 85 и др.), с другой - о народах РФ, о "равноправии и самоопределении народов" в РФ (ч. 3 ст. 5), о том, что земля - основа жизни и деятельности "народов, проживающих на соответствующей территории" (ч. 1 ст. 9). Соединение в данной формулировке понятий народа (народов) и территории важно для последующих рассуждений. В основных законах субъектов РФ для обозначения социальной общности, от имени которой осуществляется собственная власть субъекта РФ, существующая в конечном счете как власть его коллектива наряду с государственной властью РФ (выше говорилось, что на территории субъекта РФ действуют органы и той и другой). Для характеристики социальной природы власти в основных законах субъектов РФ используются неодинаковые формулировки (большинство основных законов субъектов РФ изменены, но цитируемые формулировки не менялись). Иногда в таких основных законах говорится о "сообществе граждан" (ст. 1 Устава Ростовской области 1996 г.), от имени которых осуществляется собственная власть субъекта РФ [11], о "жителях области" (ст. 10 Устава Калужской области 1996 г. гласит, что "источником государственной власти Калужской области являются ее жители") [12].

Приведенные положения свидетельствуют о том, что, во-первых, население, жители того или иного субъекта РФ понимаются как часть многонационального народа РФ; во-вторых, сообщество людей в субъекте РФ - это народ субъекта РФ, такая формулировка, видимо, более верна, чем, например, жители; в-третьих, народ субъекта РФ является источником собственной власти субъекта РФ, осуществляемой в рамках, определяемых федеральной Конституцией и федеральными законами (об этом говорится в основных законах некоторых субъектов РФ, а там, где это не сказано прямо, об этом свидетельствуют

конституционное регулирование, распределение предметов ведения, компетенция органов власти). Вопросы компетенции в данном случае мы рассматривать не будем, разграничение предметов ведения и полномочий очевидно - оно закреплено ст. 71 - 73 Конституции РФ. Пока что нам важно констатировать, что: 1) собственная власть субъекта РФ существует (об этом говорится и в федеральной Конституции и в основных законах субъектов РФ); 2) основные законы субъектов РФ в качестве источника такой власти рассматривают население, народ, сообщество граждан, жителей субъекта РФ; 3) собственная власть субъекта РФ действует наряду с действующей на этой же территории как части территории государства властью РФ; 4) собственная власть субъекта РФ действует в рамках, установленных Конституцией РФ и федеральными законами (разграничение полномочий); 5) социальным источником собственной власти субъекта РФ (в пределах его полномочий) является воля народа субъекта РФ, но юридически источником предметов ведения и полномочий субъекта РФ является прежде всего федеральная Конституция, принятая на референдуме всем сообществом (многонациональным народом), в том числе народами субъектов РФ; в сфере принципиальных общественных отношений приоритетное значение имеют воля всего сообщества страны, элементы системы (в данном случае субъекты РФ) всегда подчинены системе (сообществу в целом, которое представлено федеративным государством). С этим связаны распределение предметов ведения, возможность применения федерального принуждения и другие отношения в Федерации.

Государственная власть является высшей формой публичной власти, поскольку, во-первых, ее социальный источник - особый территориальный коллектив, народ всей страны, во-вторых, в силу этого только она обладает суверенным характером, является суверенной разновидностью публичной власти, в-третьих, только она может регулировать все вопросы жизнедеятельности общества, в-четвертых, именно она юридически наделяет кругом предметов ведения и полномочиями остальные публичные территориальные коллективы, наделяет основами компетенции их органы.

Государство - официальный представитель всего общества страны в его государственных границах и на международной арене.

В современных условиях субъект Федерации почти нигде ни юридически, ни фактически не рассматривается как государство. Это - государственное (государствоподобное) образование. Его собственная публичная власть в пределах его предметов ведения не является государственной властью. Это - государствоподобная несуверенная публичная власть.

По своим властным качествам собственная публичная власть территориальной автономии, особенно в административной автономии, уступает публичной государствоподобной власти субъекта федерации. Ее можно определить как негосударственную автономную публичную власть. Такая характеристика может стать основой для дискуссий о конституционных уточнениях.

В любом муниципальном образовании существует своя публичная власть, источником которой является народ (население муниципального образования). Она всегда действует наряду с государственной властью (в федерациях также наряду с государствоподобной властью субъекта федерации, а иногда властью территориальной автономии, в состав которой входит муниципальное образование), хотя формы организации той, другой, третьей, их полномочия неодинаковы. Какое-то сочетание имеет место даже в самом мелком муниципальном образовании, где нет никаких должностных лиц, назначенных от государства или субъекта федерации, и действуют лишь сход и избранный им староста, ибо и в таком муниципальном образовании действуют законы государства. Таким образом, в любом муниципальном образовании есть своя публичная власть. Это власть негосударственная. Статья 12 Конституции РФ устанавливает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Местное самоуправление - это негосударственная муниципальная публичная власть.

В случае деления публичной власти по субъекту, ее осуществляющему, можно выделить следующие субъекты публичной власти: 1) международные

организации (осуществляющие публичную власть, производную от государств, создающую такие организации); 2) население государства (в том случае, если оно принимает публично властные решения на референдумах, плебисцитах, сходах и т.п.); 3)публично властные органы и должностные лица; 4)государственно-общественные объединения. Законодательством же Российской Федерации предусмотрены такие субъекты, как население государства и публично-властные органы и должностные лица [13].

Исходя из изложенных выше теоретических посылок попытаемся проанализировать степень легитимности всей системы публичной власти и субъектов публичной власти в современной России.

Если рассматривать легитимность всей системы публичной власти, то можно отметить достаточно высокий уровень легальной легитимности. Это в первую очередь связано с легитимностью правовой первоосновы организации и функционирования органов и институтов публичной власти – Конституции Российской Федерации. Действующая Конституция Российской Федерации была принята всенародным голосованием, проведенным в соответствии с Положением, утвержденным Указам Президента Российской Федерации от 15 октября 1993 года. За предложенный проект Конституции проголосовало 54,8% избирателей, принявших участие в голосовании (против – 41,6%). И хотя указанные 54,8% составили немногим больше 1/3 зарегистрированных избирателей (голоса «против» составили 23,5% зарегистрированных избирателей), учитывая имевшуюся в обществе дискуссию по основным параметрам проекта Конституции, а также посттоталитарность российского общества, в частности, отсутствие демократических традиций, принятую Конституцию следует признать достаточно легитимной. К тому же последующая почти двадцатилетняя практика полностью подтверждает данный вывод. И если придать несколько расширительное толкование высказыванию А. Шайо, то можно утверждать, что последующая практика вполне может компенсировать недостаточность легитимности (демократизма) не только на стадии разработки Конституции, но и на стадии принятия [14; 28].

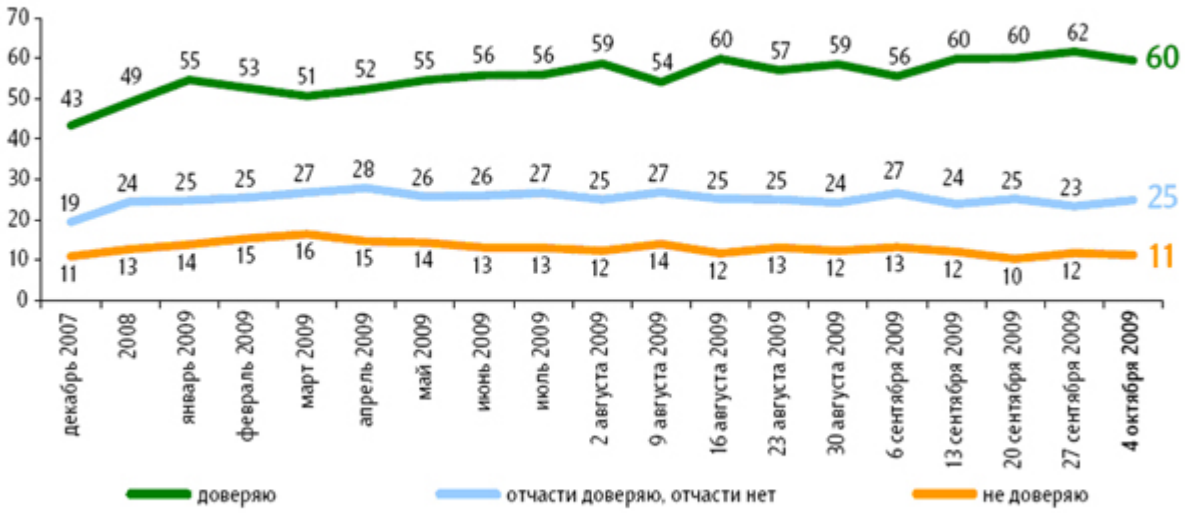
Если же исходить из классификации видов легитимности предложенной Ж.-Л. Шабо, то несложно обнаружить, в первую очередь дефицит демократической легитимности. Как справедливо отмечает С.А. Киреева: «..для легитимации недостаточно утверждений, что новая власть опирается на победу революции или всеобщие выборы»[15].

Ситуация такова, что большинство населения России считает, что система власти не соответствует их волеизъявлениям и желаниям. Только 5% респондентов исследования, проведенного ВЦИОМ в 1999г. считают себя полноправным гражданином России, имеющим возможность влиять на власть через выборы, СМИ и др.[16] Согласно данным РОМИР (сентябрь 2000г.) только 26% россиян считают, что смена власти в России происходит в результате свободных и честных выборов, тогда как 52% опрошенных так не считают [17]. Подобные данные можно встретить и у зарубежных исследователей. Согласно Д.Паммету 34% россиян считают, что выборы служат для обмана людей и 33% отмечают подчинение выборов интересам отдельных национальных, этнических, конфессиональных и др.групп [18].

Для анализа легитимности конкретных субъектов необходимо обратиться соответствующим опросам общественного мнения. Ниже дана таблица доверия Президенту Российской Федерации.[19]

Скажите, пожалуйста, Вы доверяете или не доверяете президенту РФ Д. Медведеву?* (Карточка, один ответ.)

данные в % от всех опрошенных



* С 22 декабря 2007 г. по 24 февраля 2008 г. вопрос задавался в следующей формулировке: «Скажите, пожалуйста, Вы доверяете или не доверяете первому вице-премьеру правительства России Дмитрию Медведеву?»; с 8 марта по 27 апреля 2008 г.: «Скажите, пожалуйста, Вы доверяете или не доверяете Дмитрию Медведеву?»

Средневзвешенные показатели легитимности других органов власти выглядят следующим образом [20]. Данные представлены в порядке убывания степени поддержки населения.

В целом одобряете или не одобряете деятельность следующих должностных лиц? (в % от числа опрошенных)

	2000г.		2001г.		2002г.	
	Одобрение	Неодобрен	Одобрение	Неодобрен	Одобрение	Неодобрен
Председателя Правительства	42,6	29,7	47,7	35,3	43,7	39,3
Губернатора (глава администрации) субъекта	38	48,5	34,7	55	38,7	50,9
Правительства России в целом	36,6	46,3	40	47	37,2	48,9
Представителя Президента в федеральном округе	25	36	31,1	36,3	29,9	40,3

Низкой поддержкой населения пользуется Государственная Дума. Так по данным РОМИР (октябрь 2002г.) Государственная Дума пользуется поддержкой только 26,2% опрошенных, тогда как 64,8% отказывают в такой поддержке[21]. Согласно исследованию Фонда «Общественное мнение» (октябрь 2001г.) оценки работы Государственной Думы выглядели следующим образом: «отлично»-0% , «хорошо»- 5%, «удовлетворительно» - 37%, «плохо» - 35%, «очень плохо» - 14% [22].

Данные опросов населения позволяют говорить о еще более низком уровне легитимности органов местного самоуправления. Так данные опросов избирателей, проводившихся в республике Башкортостан 1993-1995гг. дают следующую картину: знают фамилию и лицо председателя районного совета только 55,7% опрошенных (при этом в городе – 24,5%, в селе 86,9%); знают фамилию главы администрации – 61,2% (26,4%-96,1%); знают своего депутата – 45,5% (13,2% и 77,8%); осведомлены о практической деятельности своего совета – 13,8% (6,8% и 20,8%); осведомлены о деятельности администрации – 21,2% (8,4% и 34%) [23].

По данным Фонда «Общественное мнение» (октябрь 2002г.) положительно с доверием к администрации города, поселка, села относятся 19% опрошенных и 29% отрицательно с недоверием [24]. Достаточно контрастно, по сравнению с вышеуказанными цифрами, выглядит легитимность негосударственных организаций. Так достаточно стабильное отношение населения к православной церкви: 54% населения относится с доверием и 13% амбивалентно [25]. Учитывая, что вероисповедание лиц, высказавшихся отрицательно не известно (с большой степенью вероятности можно предположить, что лица иных вероисповеданий высказались отрицательно), указанные цифры говорят о значительной поддержке данного института.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать следующие выводы. В целом уровень легитимность органов и институтов публичной власти в современной России достаточно невысок. Во многом это обуславливается скоростью проводимых в стране политико-правовых преобразований. Особенностью

России является проведение масштабных преобразований «сверху», когда населению не остается ничего иного, кроме принятия проводимых реформ. В значительной степени это обусловило «запаздывание» адаптации общественного мнения к происходящим трансформациям. Общественное мнение в силу имманентной консервативности не успело еще в полной мере принять демократические принципы формирования и функционирования органов и институтов публичной власти, заложенные в Конституции Российской Федерации и текущем законодательстве. Непринятие современной системы публичной власти также во многом обусловлено историческим фактором: «многовековыми традициями деспотизма и крепостничества, всесилия власти и бесправия населения» [26; 353], неразвитостью института парламентаризма в царской России, фактическим безвластием Советов, отсутствием опыта демократии. Также к числу причин низкой легитимности институтов публичной власти можно отнести длительную стагнацию и несменяемость политических элит, которая негативно оценивается населением. Свою лепту вносит геополитический фактор. Так Ш. Монтескье писал, что «обширные размеры империи – предпосылка для деспотического управления» [27; 113]. Русский историк С.М. Соловьев абсолютную власть Петра Первого связывал с громадными размерами «континентального государства, не защищенного природными границами, открытого с востока, юга и запада» [28; 428-429]. Подобные мысли можно встретить и у И.А. Ильина [29]. Это объясняет во многом значительно большую легитимность единоличных органов (Президента, Председателя Правительства, глав субъектов) по сравнению с легитимностью коллегиальных органов власти. В качестве иллюстрации можно привести тот факт, что председатель Правительства в глазах россиян гораздо более легитимен нежели само Правительство.

Однако, все вышесказанное вовсе не оправдывает ситуацию в публично-властной сфере и не призывает относиться к ней как к некой объективной данности, не подлежащей изменению. Осознание имеющихся препятствий должно служить катализатором проводимых реформ, являться средством

мобилизации усилий субъектов власти. В первую очередь, следует позаботиться об увеличении престижа институтов непосредственного народовластия, и особенно, выборов [30; 201] органов законодательной власти. Это, в свою очередь, будет способствовать усилению легитимности как отдельных принимаемых законов, так и, в конечном счете, всей системы властеотношений [31; 18-19]. Современное же состояние легитимности системы публичной власти во многом обусловлено имевшим место многочисленными нарушениями в области избирательного права [32; 79] и широко применявшимся манипулированием общественным мнением.

В то же время в массовом общественном сознании уже достаточно укрепились либерально - демократические идеи, большинство населения уже не принимает их как нечто чуждое и привнесенное [33; 58]. Поэтому, несмотря на банальность такого решения, дальнейшая эволюция органов и институтов публичной власти напрямую связана, с одной стороны, с повышением уровня правосознания населения, а с другой, с последовательной реализацией в практической деятельности конституционных принципов и норм. От качественных трансформаций данных двух факторов будет, в конечном счете, во многом зависеть эффективность всей системы публичной власти.

В этой ситуации продолжают сохранять свою актуальность слова В.А. Гребенщикова о том, что «диалектика исторического развития общества в России показывает в настоящее время….противоречие между качественным состоянием общественного сознания (представлениями о должной, справедливой, свободной социальной организации) и качественным состоянием обстоятельств общественного бытия (существующего социального порядка), нарушающие устойчивость последнего и выступающее в качестве движущей силы для грядущих социальных преобразований» [34; 17]. Первейшей задачей, стоящей перед российским обществом, при таком подходе, выступает недопущение разрешения данного противоречия в протестном, революционном, разрушительном варианте, и наоборот, принятие мер в созидательном

направлении в соответствии с ориентирами, заложенными в Конституции Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. В «Толковом словаре русского языка конца XX века» указывается, что термин «легитимность» в смысле «общественной признанности» начинает использоваться в публичной лексике в связи с политическим кризисом 1993 года, абсолютное большинство словарей вплоть до второй половины 1990-х годов «не замечает» смысловых оттенков данного понятия, выходящих за рамки юридической терминологии.
2. Овчиннико А.И. Правовое мышление: теоретико-методологический анализ. Ростов-на-Дону, 2003. С.64.
3. Вебер М. Избранные произведения: Перевод с нем. М., 1990.
4. Вебер М. Хозяйство и общество. Ч.1. «Экономика. Общественное устройство и власть»//http:www.soc.pu.ru:8101/persons/golovin/r_weber2.html.
5. Chabot J.-L. Introduction a la politique. P.,1991. Цит. по: Легитимность // Полис. - 1993.- №5. С.136-144.
6. Парсонс Т. Система современных обществ. М., 1997.С 28.
7. Чиркин В.Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. №4. С. 52-55.
8. Таранцов В.П. Самосознание политической элиты. М., 2001. С. 184.
9. Хард М., Негри А. Множество: война и демократия в эпоху империи. М.,2006.С.106.
10. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права, №7, 2009.
11. Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып. 4. М., 1997.
12. Там же.
13. Д. Лубнин. Современные взгляды на сущность политического режима. Власть. № 7. - 2008.

14. Шайо Андраш. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): пер. с венг. – М.:Юристъ, 1999. – С.28.

15. Киреева С.А. Понятие и механизмы легитимации политических режимов: от тоталитаризма к демократии//Правоведение. №4. 1996.

16. http:// www.polit.ru/documents/393366

17. Цит. по: www.gossovet.ru:8100/2000/resurs.html

18. Pammet John H. Elections and democracy in Russia, Communist and Post-Communist Studies. 1998, December, Vol. 31, N4, pp. 45-60. Цит. по: Челлини К. От выборов до выборов: Западные аналитики о развитии российской демократии и федерализма в 1996-1999гг // Выборы в России.- 2000. N1.

19. Опрос ВЦИОМ опубликован 10.11.2009// wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/12730.html?no_cache=1&cHash=37ba855cb8

20. Таблица составлена на основе данных ВЦИОМ на сайте www.polit.ru/documents/505843.html

21. http://www.romir.ru/socpolit/vvps/11_2002/state-duma.htm

22. http://www.romir.ru/socpolit/vvps/03_2002/state-duma-confidence.htm

23. http://www.fom.ru/reports/frames/short/tb0241039.html

24. http://www.fom.ru/reports/frames/short/of13901.html

25. http://www.fom.ru/reports/frames/body/t803811.html

26. Нерсисянц В.С. Философия права.- М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА*М,1999.- С.353.

27. Монтескье Ш.Л. О духе законов. – М.: Мысль, 1999. С.-113.

28. Соловьев С.М. Чтения и рассказы по истории России. – М.: Правда, 1990. С.428-429.

29. Ильин И.А. О сильной власти//И.А. Ильин. Собрание сочинений: в 10 т. Т.4. – М.: Русская книга, 1994.

30. Как справедливо отмечает В.Е. Чиркин, именно выборы являются «одним из важнейших способов легализации и легитимации …власти»// Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М.: Зерцало, 1998. – С.201.

31. Лившиц Д.З. О легитимности законов//Теория права: новые идеи. – М.,1995. С.18-19.

32. А.И. Бобылев приводит следующие цифры: за 1997-1998 годы было зарегистрировано около 80 преступлений и порядка 400 административных правонарушений в сфере избирательного законодательства. См: Бобылев А.И. Общество, гражданское общество, личность…-С.79.

33. См: Ремингтон Т.Ф. Россия и идеал «сильного государства»…С.58

34. Гребенщиков В.А. Контрреволюция в маске реформ. М. Тематик, 1997. – С.4. Цит. по: Городецкий В.М. Указ. Соч. С.17.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ОБЕПЕЧЕНИЯ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КОНТЕКСТЕ МОДЕРНИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВА

И.Н. Добрынин, старший преподаватель,
аспирант кафедры конституционного
и муниципального права ИГиП ТюмГУ
Научный руководитель:
Г.Н. Чеботарев, доктор юридических наук, профессор

Национальные правовые акты устанавливают целый ряд особенностей отечественной банковской системы, регулирования деятельности финансово-кредитных учреждений в стране, которые осложняют перспективы развития отечественной банковской системы и ее приспособления к интеграции в глобализованную финансовую систему. Не претендуя на полный охват всей совокупности слабостей в регулировании банковской системы России, остановимся на некоторых из них, которые, на наш взгляд, являются ключевыми и наиболее показательными.

В законодательстве России по-прежнему заложены существенные дополнительные ограничения, связанные с деятельностью кредитных

организаций с иностранным капиталом и филиалов иностранных банков. Их наличие в значительной мере ограничивает интеграцию в мировую финансово-кредитную систему, снижает конкурентность среды в отечественном банковском секторе, создавая «тепличные» условия для российских банков (прежде всего, ограниченного числа крупных банков с государственным участием в уставном капитале, которые, имея доступ к государственным средствам, захватили наибольшую долю рынка кредитных услуг).

Так, предусмотрено установление квоты участия иностранного капитала в банковской системе Российской Федерации, на основании чего от кредитных организации, желающих привлечь к участию в уставном капитале иностранных инвесторов, требуется получение предварительного разрешения Банка России на создание организации. В этом случае разрешение Банка России дается именно на основании указанной квоты. Такое же разрешение, которое тоже дается на основании данной квоты, требуется и при увеличении доли иностранного капитала в уже существующей кредитной организации. Предварительное согласие Банка России по тем же причинам требуется и для открытия в стране филиала иностранного банка [1].

Сейчас квота законодательно не определена, что также является результатом проводимой Банком России политики по негласному запрету на создание филиалов иностранных банков на территории Российской Федерации [2; 19]. В рамках переговоров по присоединению к ВТО обсуждается вопрос, будет ли установлена эта квота и в каком размере. Возможные пределы такой квоты, обсуждаемой на данный момент, составляют 10 – 25% в российской банковской системе.

Таким образом, рассмотренные законодательные положения не предписывают, но и не запрещают создание на территории Российской Федерации филиалов иностранных банков. Это ведет к неопределенности в правовом регулировании деятельности кредитных организаций, в силу чего является одним из недостатков сложившейся системы банковского законодательства. В отношении названной квоты продолжают действовать акты

Банка России. Советом директоров Банка России она была установлена на уровне 12 % в 1993 году сроком на год, в 1996 году вновь устанавливалась квота в 12 % (тоже на годичный срок).

Не менее 75 % работников кредитной организации с иностранным капиталом или филиала иностранного банка должны иметь гражданство РФ. Гражданами РФ также должны быть 50 % членов коллегиального исполнительного органа такой кредитной организации, если ее единоличным исполнительным органом выступает иностранный гражданин [3].

Существуют и некоторые другие ограничения для филиалов иностранных банков по осуществлению некоторых банковских операций, масса ограничений на валютном рынке и прочих, которые очевидно дискриминируют иностранный банковский капитал. Кроме того, наряду с установленными в законодательстве ограничениями, имеют место и негласные приоритеты политики регулирующих органов. Эти приоритеты идут вразрез с потребностями привлечения для целей развития экономики России иностранного капитала, осложняя включение ее финансовой системы в мировую финансовую систему.

Но, следует признать, что отечественный законодатель в течение последних лет, сделал ряд шагов, направленных на снижение порога вхождения на отечественный рынок банковских услуг для иностранных банковских организаций. В частности, установлен универсальный размер минимального уставного капитала кредитной организации – 180 млн. руб. [4], утратили силу указания Банка России, устанавливающие особые требования к минимальному размеру ставного капитала дочерней кредитной организации иностранного банка (10 млн. евро [6], с 2001 года 5 млн. евро [5]). Постепенно взгляд на проблему допуска иностранных кредитных организаций в страну меняется, не в последнюю очередь – в результате переговоров по вступлению в ВТО.

В этой связи интересен пример разработки и осуществления решительных и целенаправленных преобразований банковской системы страны, направленных на повышение открытости для иностранного капитала и, вместе с тем, конкурентоспособности отечественного банковского сектора

продемонстрировал Китай. Причем реализация политики в отношении кредитно-финансовой системы изначально не была связана с подготовкой к вступлению в ВТО. Она осуществлялась почти с самого начала проведения экономических реформ в КНР и была ориентирована на построение эффективной банковской системы в целом.

Проблема состояла в необходимости одновременно формировать систему отечественных коммерческих банков и открывать отечественный финансовый рынок для иностранного капитала. В этих условиях существовала серьезная опасность того, что отечественные финансовые институты окажутся не в состоянии на равных конкурировать с иностранными, что поставит отечественную экономику в зависимость от иностранных банков.

Правительство Китая в этих условиях пошло по пути централизованного формирования банковской системы с постепенной либерализацией ее в отношении иностранных банков. Основные коммерческие банки Китая являются государственными. Они были созданы централизованно и наделены специальными функциями, обеспечивающими их место в экономической системе страны. Формирование остальных коммерческих банков, среди которых нет частных, происходило в условиях острой конкуренции с государственными коммерческими банками, которые своей деятельностью задавали устойчивость банковской системы Китая.

В отличие от КНР, в России с начала перестроечных преобразований построение банковской системы было пущено на самотек. Центральный банк и подконтрольные ему банки практически устранились от активной деятельности по созданию банковской системы. Банк России выступал в качестве преимущественно надзорного и управляющего всей системой в целом элемента, нежели в качестве ее создателя. Как один из результатов – в банковской системе России нет крупных коммерческих банков, способных войти в элиту мирового банковского бизнеса, обеспечить конкуренцию иностранным банкам на международном уровне (такие, как, например, китайская «большая четверка»).

Еще одна характерная особенность правового регулирования

банковской деятельности в России – ориентация на формирование в финансово-кредитной системе страны универсальных кредитно-банковских организаций и практически полная ликвидация возможности создания специализированных кредитных организаций.

Напротив, в банковских системах зарубежных стран отмечают параллельное развитие универсальных и специализированных банковских организаций [7; 1254].

Действительно, существует общая тенденция роста комплексности в работе с различными финансовыми услугами (продуктами), характерная для стран с развитыми финансовыми системами, что непосредственно отражается на деятельности финансово-кредитных учреждений [8; 136].

Универсализация как тенденция трансформации банковских организаций в условиях глобализации объяснима. Универсальные банки, в отличие от специализированных, за счет функционального и географического расширения своей деятельности могут диверсифицировать риски, а после создания эффективно работающей системы — экономить на масштабах и получать большую прибыль. В случае падения спроса на каком-либо сегменте рынка банковских услуг универсальный банк имеет возможность легко подкорректировать свои предложения.

Вместе с тем, в современных развитых финансовых системах сохраняется разнообразие типов организаций, оказывающих кредитно-финансовые, банковские услуги. В ряде стран такая ситуация стала результатом существования длительной традиции, которая в процессе развития рынка финансовых услуг породила множество различных специализированных форм кредитно-финансовых учреждений (США, Великобритания), в других – следствие планомерного развития финансово - кредитного сектора (КНР).

Разнообразие деятельности кредитно-финансовых организаций подразумевает, впрочем, не только специализацию банков по видам операций, на которые они преимущественно ориентированы, но и их специализацию по отраслям, с которыми они работают, а кроме того – возможность совмещения

банковской и иной деятельности, которая позволяет максимально заинтересовать клиента. Банковская специализация сложилась в ходе многолетней практики в условиях либерального и почти свободного рынка, и, по-видимому, оправдала себя исторически.

В России существуют только две разновидности кредитных организаций: банк, которому могут быть выданы несколько видов лицензий, и небанковская кредитная организация (осуществляющие депозитные и кредитные операции, операции по расчетам, организации инкассации). При этом различие между банками, имеющими различные виды лицензий, отражает скорее неодинаковый уровень развития банка, но не специализацию его деятельности. Разнообразны по видам, да и то явно недостаточно, только небанковские кредитные организации, которые, однако, не играют значительной роли в формировании разнообразия банковского сектора.

Отечественные банки, таким образом, мыслятся законодателями как универсальные, ориентированные на осуществление сразу всего спектра банковских услуг. Это вполне объясняется тем фактом, что их формирование приходится на тот период, когда в мире уже явно проявилась тенденция к универсализации банковской деятельности. Поэтому они не имели опыта специализации на отдельных видах расчетно-кредитных операций в течение длительного времени, как, например, расчетно-кредитные организации Великобритании. Это существенный недостаток, так как специализация деятельности банка, совместно с его способностью осуществлять весь спектр банковских услуг, является важным фактором конкурентоспособности, что немаловажно в современных условиях.

Этот правотворческий приоритет ведет к снижению уровня конкурентности банковской среды, утрате гибкости национальной кредитно-финансовой системы, к снижению ее способности удовлетворять потребности национальной экономики в оперативном и оправданном (с точки зрения экономического развития) распределении финансовых ресурсов. При этом российские регуляторы банковского рынка продолжают настойчиво

придерживаться этой линии, задавшись целью сократить число действующих в стране российских банковских организаций и добиться укрупнения их в среднем [9; 76-79]. Между тем, политика «прореживания» банковской среды, направленная на укрупнение банков, не повышает конкурентоспособность оставшихся крупных кредитных организаций, скорее, наоборот, она снижает уровень конкурентоспособности отрасли в целом, «стерилизует» ее.

Разнообразие деятельности отечественных банковских организаций должно подразумевать, впрочем, не только специализацию банков по видам операций, на которые они преимущественно ориентированы, но и их специализацию по отраслям, с которыми они работают, а кроме того, возможность совмещения банковской и иной деятельности, которая позволяет максимально заинтересовать клиента.

В Великобритании, в частности, особую роль на рынке банковских услуг играют строительные общества, которые сами кредитуют покупку жилья. В России расчетно-кредитные организации не имеют права заниматься другими видами коммерческой деятельности, так же, как и организации, ориентированные на осуществление иной коммерческой деятельности, не могут осуществлять банковские услуги. Поэтому в России ипотечное кредитование осуществляется посредством взаимодействия покупателя с двумя организациями: банком и строительной компанией, – каждая из которых имеет собственные интересы. В частности, банк, в отличие от строительной компании, заинтересован не в продаже жилья, а в получении максимальной прибыли, а потому он будет выдавать ипотечные кредиты на значительно менее выгодных для потребителя условиях, чем их выдавала бы сама строительная компания.

Понятно, что специализация банковской деятельности в России на современном этапе не может быть осуществлена сама собой, просто закреплением законодательного многообразия видов расчетно-кредитных организаций, а совмещение банковской и иной видов деятельности в рамках одной организации способно вызвать множество злоупотреблений, но это может говорить только о необходимости целенаправленного формирования банковской

системы в преддверии вступления России в ВТО – формирования не только новых «правил игры» на рынке банковских услуг, но и новой структуры самого этого банковского рынка.

Еще одна характерная черта регулирования функционирования банковской системы страны заключается в организации регулирования, надзора и контроля функционирования денежно-кредитной и банковской систем России. Всевластие Центрального банка России в денежно-кредитной сфере является серьезной проблемой современной банковской системы России. При этом предусмотренные Конституцией РФ и федеральными законами ограничения деятельности Центрального банка не являются эффективными.

Схожее сосредоточение полномочий по регулированию и надзору в банковской сфере в руках, например, Банка Англии привело к разрушительному международному банковскому кризису, что заставило правительство Великобритании пересмотреть положение дел и отнять у центрального банка своей страны надзорные полномочия. Можно с полным правом утверждать, что всевластие центрального банка несовместимо с задачами либерализации сектора банковских услуг и финансовых рынков, что способно привести к самым негативным последствиям в случае вступления России в ВТО.

Это делает необходимым кардинальную реформу первого уровня банковской системы России, в ходе которой должны быть созданы другие самостоятельные органы, не подчиненные Банку России, с четким распределением полномочий между ними. Целью создания этих органов должна быть организация системного контроля над банковской системой страны, «системы сдержек и противовесов», подобной той, которая существует в масштабе всей государственной власти.

Зарубежный опыт наталкивает на мысль о неэффективности предельного централизма в организации государственного регулирования и контроля (надзора) в финансовой (в частности, банковской) сфере в условиях, когда в стране активен иностранный капитал, а национальные коммерческие банки

интегрированы в международную финансовую систему.

В поддержку такого заключения – присутствие в наиболее стабильных и эффективных кредитно-финансовых системах мира помимо центральных банков полномочных государственных органов, которые осуществляют именно надзор в финансовой сфере. В некоторых странах их появление – результат сознательного совершенствования государственного контроля и регулирования кредитно-финансового рынка.

Хотя, следует отметить, что вывод о желательности распределенной системы регулирования и контроля за функционирования кредитно-финансовой системы носит дискуссионный характер. Наглядный пример – Китайская народная республика.

Финансово-кредитная система ***Китая*** еще более специфична. Она формировалась и развивалась в самый противоречивый и сложный период развития китайской государственности. Она, в основном, складывалась централизованно, под жестким контролем государства, что роднит ее с банковской системой России [10; 4-6] и принципиально отличает от банковской системы США, Великобритании. Поэтому ее системные характеристики обладают большей унифицированностью и четкостью, в противоположность существующей в этих странах. Кроме того, в финансовой системе Китая до сих пор доминирует государственный сектор, в частности, подавляющее большинство банков являются государственными.

Основной регулирующий и контрольный элемент банковской системы Китая представлен ***Народным Банком Китая*** (подотчетен Госсовету КНР и Постоянному комитету Всекитайского собрания народных представителей). Будучи неподотчетен органам исполнительной власти, Народный Банк, полностью независим от них в вопросах регулирования банковской деятельности. Народный банк Китая, в свою очередь, учреждает ***Комитет по денежной политике***. Обязанности Комитета по денежной политике, его формирование и порядок работы устанавливаются Госсоветом и доводятся до сведения ПК ВСНП.

Полномочия Китайского народного банка весьма обширны. Он является основным регулятором банковского сектора, управляет золотовалютными резервами страны, осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций, может выступать в качестве кредитора коммерческих банков и небанковских финансовых учреждений (в отношении последних – только с разрешения Госсовета).

В настоящее время существуют совершенно различные модели надзора на финансовых рынках [11; 36]:

1) модель, при которой происходит сосредоточение надзорных полномочий в Центральном банке;
2) создание единого специального надзорного органа;
3) сочетание первой и второй модели, в котором функции надзора в различных пропорциях распределены между несколькими органами надзора, включая Центральный банк.

Главная слабость формирования единого органа надзора в структуре Центрального банка – потенциально чрезмерно высокая концентрация полномочий. Это особенно актуально в условиях переходной экономики, где государственная система не так сбалансирована и политическое вмешательство возможно по определению. Моральные аспекты также вызывают проблемы, когда монетарная политика и надзор за финансовым сектором осуществляются одной структурой. Центральному банку, который также осуществляет надзор за широким кругом финансовых посредников, будет трудно провести четкое определение приоритетов. Тем самым, это может привести к тому, что создастся впечатление, что все типы финансовых компаний и, возможно, нефинансовые компании обладают одинаковой степенью защиты в случае банкротства.

Основной риск при отделении от Центрального банка регулирующей и надзорной функции с сохранением за ним, в основном, только полномочий в проведении монетарной политики, заключается в том, что единый орган регулирования и надзора может не иметь такой же степени «независимости» и «уважения мнений» со стороны государства, каким пользуется Центральный

банк. Наоборот, на раннем этапе парламент, возможно, будет рассматривать независимый орган регулирования и надзора скорее как «контролирующий орган» с чисто объективными возможностями по принятию решений, чем как «орган надзора» с возможностью принятия более субъективных решений. Также репутация и положение центрального банка облегчает его кадровый потенциал, в то время как новый регулирующий орган может испытывать трудности с подбором, обучением и удержанием персонала.

И все же, по общему мнению европейских специалистов, ни одна из моделей не может рассматриваться как теоретически предпочтительная или оптимальная. Каждая страна должна выбрать ту из них, которая будет осуществима с политической точки зрения, эффективна и действенна и которая будет соответствовать финансовой структуре этой страны. Предполагается, что модель централизации полномочий в сфере банковского надзора является предпочтительной в странах с развивающейся, переходной экономикой, что позволяет обеспечить единство денежно-кредитного регулирования и надзора в кредитной сфере [12; 157]. По-видимому, исходя именно из этого тезиса, отечественные специалисты отдают предпочтение централизованному регулированию и контролю функционирования банковского сектора, когда надзорные полномочия сосредоточены в руках центрального банка. Хотя и отмечают необходимость усовершенствования системы банковского надзора [13; 5-6].

Конечно, большую популярность приобрела в последние годы концепция мегарегулятора на рынке финансовых услуг. В ее основе – признание того, что регулирование и надзор в отношении организаций, функционирующих на финансовом рынке, то есть оказывающих финансовые услуги, должны строиться на одних и тех же принципах (единство принципов). Именно идея мегарегулятора была реализована в создании в 2002 г. в Германии Федерального ведомства финансового надзора (BAFin) в результате слияния Федерального ведомства по надзору в сфере кредитования (BAKred) с федеральными ведомствами по надзору за рынком ценных бумаг и страховым рынком. Но при

этом важно отметить сохранение организационного разделения исполнения регулирующих функций (центральный банк Германии) и надзора, контроля (осуществляется BAFin).

Обобщая имеющийся опыт, следует сделать вывод, что наличный правовой статус Центрального банка в Российской Федерации не может быть признан оптимальным для эффективной экономики. Функционирование финансовой системы Российской Федерации осложнено многими противоречиями и откровенными пробелами, которые на протяжении всего периода ее существования в новой России проявлялись в периодически повторяющихся банковских кризисах. Анализируя, в частности, причины одного из наиболее значительных отечественных финансовых кризисов, – августовского кризиса 1998 года, – закономерно можно прийти к выводу, что главную роль в его формировании и развитии сыграла ошибочная политика Центрального банка [14; 57-71]. А монопольное положение Банка России сделало почти невозможным вмешательство других государственных органов в развитие ситуации в банковском секторе.

Всевластие Центрального банка в денежно-кредитной сфере, как уже отмечено, является существенной чертой современной банковской системы России. Можно заметить, что на первом уровне банковской системы России присутствуют и другие регулирующие организации (Федеральная служба по финансовому мониторингу, государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов»). Но монопольного положения Центрального Банка в сфере регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций это не меняет [15; 42].

Такое сосредоточение полномочий в руках, например, Банка Англии привело к разрушительному международному банковскому кризису, что заставило правительство Великобритании пересмотреть положение дел и отнять у центрального банка своей страны надзорные полномочия. Можно с полным правом утверждать, что всевластие Центрального банка несовместимо с задачами либерализации сектора банковских услуг и финансовых рынков, что

способно привести к самым негативным последствиям в процессе все более тесной интеграции финансово-кредитной системы России и мировой финансовой системы.

Следует, конечно, осознавать, что принятие экстренных мер по сохранению стабильности финансовой системы страны, возможно, требует оперативных и скоординированных мер, которые должны разрабатываться и управляться на основе централизованного контроля. Временная концентрация экстренных полномочий и инструментов, направленных на ликвидацию последствий кризиса, в руках Центрального банка или иного уполномоченного органа, вероятно, неизбежна. Но это – ситуация кризиса. В будущем, после преодоления кризисных тенденций, крайне желательно преобразование существующей системы в сторону формирования механизма сдержек и балансирования власти на основе рациональной деконцентрации полномочий.

Самостоятельность и независимость Центрального банка фактически означает наличие в государстве «четвертой» независимой власти, имеющей собственную сферу деятельности – денежную [16; 60]. Но осуществление государственной кредитно-денежной политики не может быть функцией только самовластного Центрального банка. Кредитно-денежную политику Центробанк должен осуществлять совместно с правительством страны, а потому необходим устойчивый, эффективный механизм влияния правительства на банковскую систему.

Необходима реформа первого уровня банковской системы России, в ходе которой должны быть созданы другие самостоятельные органы, независимые по отношению к Банку России, с четким распределением полномочий между ними. Целью их создания должна стать организация системного контроля над банковской системой страны, «системы сдержек и противовесов», подобной той, которая существует в масштабе всей государственной власти. Понятно, что этот механизм не может быть создан за счет подчинения Центрального банка исполнительной власти, так как в этом случае последний будет не в состоянии выполнять свою главную функцию – защиту и обеспечение устойчивости рубля.

Поэтому выход заключается в создании других управляющих органов банковской системы, независимых от Центрального банка, которые могут быть проводниками политики правительства в этом секторе.

В результате мы приходим к выводу о необходимости реформирования банковской системы Российской Федерации, основываясь на пересмотре конституционно-правового статуса Центрального банка Российской Федерации [17; 6]. Задачей реформы должно стать разделение функций Центрального банка в сфере регулирования финансово-кредитной и банковской деятельности между несколькими государственными органами, независимыми друг от друга и находящимися под парламентским и общественным контролем.

Помимо Центрального банка на верхнем уровне банковской системы должны быть государственные органы, которые будут выполнять следующие функции, в настоящее время принадлежащие Центральному Банку России:

- регулирование деятельности кредитных организаций путем издания регулирующих нормативных актов, в которых устанавливаются основные правила осуществления деятельности в банковской сфере;
- лицензирование, надзор за банковской деятельностью, а применение санкций к нарушителям банковского законодательства;
- гарантирование вкладов граждан в банках.

Организационно-правовой механизм разделения функций возможен по двум сценариям: с внесением изменений в Конституцию и без них, путем принятия новых федеральных законов «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и «О банках и банковской деятельности» [18].

Внесение изменений в Конституцию может быть реализовано как принятием новой редакции ч. 2 ст. 75, так и в рамках комплексной конституционной реформы, которая будет включать в себя конституционно-правовое закрепление принципов бюджетного федерализма. Во втором случае неизбежным будет создание надзорного органа в сфере межбюджетных отношений, находящегося под совместным контролем федерации и ее субъектов, в ведение которого целесообразно будет передать также надзорные функции

Центрального банка. Новая редакция ч. 2 ст. 75 должна ограничить независимость Центрального банка исключительно защитой и обеспечением устойчивости рубля:

Статья 75

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 Государственной Думы в порядке, определяемом федеральным законом.

Такая редакция ст. 75 Конституции ликвидирует «абсолютный» конституционно-правовой иммунитет Центрального банка и заменяет его конституционным ограничением независимости Центробанка только вопросами эмиссионной функции. Новацией данной редакции является конституционное закрепление парламентского контроля за деятельностью Центрального банка при исполнении им функций, находящихся за рамками защиты и обеспечения устойчивости рубля. Детально механизм парламентского контроля за деятельностью Центробанка должен устанавливаться федеральным законом о Центральном банке Российской Федерации. В качестве инструментов такого контроля может выступать совместная деятельность специального комитета Государственной Думы и Счетной палаты Российской Федерации.

Реформирование банковской системы без внесения поправок в Конституцию может осуществляться путем принятия соответствующих федеральных законов, которыми полномочия Центрального банка, выходящие за рамки защиты и обеспечения устойчивости рубля, будут переданы системе государственных органов, независимых от Центрального банка и реализующих свою функции в рамках общей политики правительства, находясь под парламентским контролем.

Учитывая аналогичный опыт зарубежных стран, в первоочередном порядке из ведения Центрального банка должны быть изъяты функции и полномочия по надзору в сфере кредитно-финансовой деятельности, для чего

необходимо создание специального органа – ***Федеральной службы банковского надзора и финансового контроля***, которой, кроме того, представляется целесообразным передать функции нынешней Федеральной службы по финансовому мониторингу. Нормотворческие функции по регулированию банковской деятельности также целесообразно частично передать данному органу. Система регулирования и контроля деятельности кредитно-финансовых организаций должна быть дополнена разветвленной территориальной сетью ***региональных комиссий по банковской деятельности и рынку ценных бумаг,*** которые будут осуществлять, в том числе, надзорные функции за деятельностью кредитных учреждений в регионах.

Страхование вкладов должно быть, в свою очередь, отделено от лицензирования банковской деятельности, что позволит в итоге децентрализовать и усилить контроль банковской деятельности в интересах конечного потребителя банковских услуг. Для этого имеет смысл создать ***Федеральный фонд страхования банковских вкладов***, финансируемый совместно Центральным банком и взносами коммерческих банков – участников системы страхования вкладов. Решения о соответствии кредитных учреждений требованиям системы страхования вкладов должны приниматься фондом самостоятельно с учетом данных Федеральной службы банковского надзора и финансового мониторинга.

Мы уже наглядно убедились, что повышение степени интегрированности кредитно-финансовой системы Российской Федерации в международную финансовую систему может оказаться достаточно тяжелым испытанием для банковской системы, которая окажется перед лицом жесткой конкуренции с зарубежными финансовыми институтами, непосредственно столкнется с последствиями всех мировых финансовых кризисов, в полной мере испытывая на себе их последствия. Государственные органы окажутся перед необходимостью проведения мер, повышающих конкурентоспособность отечественных кредитных учреждений и компенсирующих негативное влияние кризисных явлений.

Инструментом подобной политики могло бы стать ***Агентство по реструктуризации кредитных организаций***, созданное совместно Правительством РФ и Центральным банком РФ, со следующими задачами:

- участие в разработке мероприятий по реструктуризации и повышению эффективности кредитных организаций;
- проведение мероприятий по реструктуризации банковской системы;
- создание и обеспечение функционирования рыночного саморегулирующегося механизма смены неэффективных собственников в проблемных кредитных организациях;
- оказание содействия Правительству РФ в проведении политики, направленной на развитие кредитных организаций и т.д.

Еще один важный шаг связан с необходимостью внедрения в деятельность финансово-кредитных организаций координирующих механизмов, обеспечивающих соблюдение общественного интереса в стабильности и бесперебойном функционировании платежной и кредитной подсистем. Имеет смысл создание института федеральных и региональных уполномоченных банков, которые, фактически, уже «полулегально» существуют и на уровне федерации, и в ряде субъектов федерации (так называемые «системообразующие» банки [19; 29-31]). Эти банковские учреждения помимо своей деятельности на рынке банковских услуг могут привлекаться государством в качестве инструмента государственного вмешательства для предотвращения и минимизации последствий кризисов финансового рынка. Обязательными требованиями к таким уполномоченным банкам являются наличие государственного участия в капитале банков (не менее 25%), а также определенные параметры капитала позволяющие минимизировать риски государственного вмешательства в экономическую деятельность. Такой контроль, за счет участия в уставном капитале, на наш взгляд будет более эффективным, чем предлагаемое внедрение в банки, получающие государственную поддержку, административных «кураторов» Центрального банка России [20]. Статус уполномоченных должны получить не более пяти

банков, действующих в масштабах всей Российской Федерации, и по одному региональному банку на территории субъект федерации.

Предлагаемая система должна стать своего рода «гибридом» распределенного регулирования кредитно-финансовой системы, характерного для западных стран, и практики активного использования «политических» банков в КНР, совмещающим их преимущества.

Главное, чтобы вместе с ними не воспроизводить и их недостатки, один из которых – относительная «замкнутость» регулирования функционирования финансовых систем национальными границами в условиях, когда объект регулирования уже приобрел глобальных характер. Преодоление ее – задача совместных усилий правительств всех стран, чьи финансовые институты интегрируются в единое целое. Стала очевидной необходимость создания мировых финансовых регуляторов, без которых деятельность отдельных государств будет малорезультативна и не сможет обеспечить стабильности и сбалансированности циркуляции финансового капитала.

Работа контролирующих и регулирующих механизмов на национальном уровне должно быть дополнена формированием наднационального регулятора мирового финансового рынка. Представляется, что такая организация должна быть создана и действовать под эгидой ООН (по аналогии с Советом безопасности ООН). Опыт ЕЦБ и взаимодействия центральных банков европейских стран в рамках Европейской системы центральных банков показывает перспективность этого направления развития регулирования и контроля финансовой мировой системы. И здесь правительству Российской Федерации необходимо занять активную позицию, направленную на обеспечение, в том числе, и национальных интересов в процессе создания такой организации, выработки международно-правовых основ функционирования наднационального регулятора мировой финансовой системы.

Принципы, провозглашенные на саммите G20: прозрачность, регулирование финансовых рынков, углубление интеграции, сотрудничество на международном уровне и реформа финансовой системы, – крайне важны, но

без надлежащих организационных инструментов они останутся только лишь провозглашенными принципами. Пока налицо только продекларированная государствами-участниками решимость их разработать и внедрить в практику.

Будет ли создание международной организации (организаций?) в сфере финансового регулирования и контроля осуществляться за счет создания новых и упразднения существующих международных институтов финансового регулирования, либо за счет преобразования основ функционирования и статуса Международного валютного фонда (или образованного в 1999 г. Форума финансовой стабильности) – не суть важно [21]. Важно, чтобы уроки очередного финансового кризиса, ударившего по всей мировой экономической системе, были учтены.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: банковская система, правовое регулирование, центральный банк, банковский надзор, реформа первого уровня банковской системы, повышение конкуренции в банковском секторе, международная финансовая система.

АННОТАЦИЯ: В статье на базе анализа отечественного и зарубежного опыта выявлены некоторые особенности сформировавшейся банковской системы России, сформулированы предложения по совершенствованию организационно-правовых основ регулирования функционирования отечественной банковской системы, государственного надзора и контроля в кредитно-финансовом секторе. Этого предлагается достичь путем реформирования существующего механизма регулирования и надзора за функционированием банковской системы в России, за счет «отделения» от Центрального банка России надзорной и, частично, регулирующей функций, создания наряду с ним Федеральной службы по банковскому надзору и финансовому контролю, Агентства по реструктуризации кредитных организаций и Федерального фонда страхования банковских вкладов. Кроме того, внимание обращено на необходимость совершенствования институтов наднационального регулирования кредитно-финансовых систем в

связи с влиянием на их развитие фактора глобализации, формирования мировой финансовой системы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Собрание законодательства Российской Федерации.- 1996.- № 6.- Ст. 18
2. Варламов В.Ю. Быть или не быть в России филиалам иностранных кредитных организаций? / В.Ю.Варламов, К.Д. Гасников // Право и экономика. – 2008. – № 1. – С. 19
3. О введении в действие Положения об особенностях регистрации кредитных организаций с иностранными инвестициями и о порядке получения предварительного разрешения Банка России на увеличение уставного капитала зарегистрированной кредитной организации за счет средств нерезидентов: приказ ЦБ РФ от 23.04.1997 № 02-195 [в ред. от 26.01.2007] // Вестник Банка России. – 1997. – № 25. – Приложение: Положение об особенностях регистрации кредитных организаций с иностранными инвестициями
4. О внесении изменений в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности»: Федеральный закон от 28.02.2009 № 28-ФЗ // СЗ РФ. – 2009. – № 9. – Ст. 1043.
5. О минимальном размере уставного капитала для вновь создаваемых кредитных организаций и минимальном размере собственных средств (капитала) для банков, ходатайствующих о получении Генеральной лицензии на осуществление банковских операций: указание ЦБ РФ от 24.06.1999 N 586-У // Вестник Банка России. – 1999. – № 38 (утратило силу).
6. О внесении изменений и дополнений в Указание Банка России от 24 июня 1999 г. N 586-У "О минимальном размере уставного капитала для вновь создаваемых кредитных организаций и минимальном размере собственных средств (капитала) для банков, ходатайствующих о получении Генеральной лицензии на осуществление банковских

операций: указание ЦБ РФ от 16.11.2001 N 1053-У. // Вестник Банка России. – 2001. – № 69 (утратило силу).

7. Государственная экономическая политика и экономическая доктрина России. К умной и нравственной экономике. В 5 т. / Под общ. ред. С.С. Сулакшина.– М.: Научный эксперт, 2008. – Т. 2. – С. 1254.
8. Финансовый надзор в России и Германии. Международный опыт и актуальные тенденции / Под общ. ред. Э. Маркварта, И. Короленко. – М., 2007. – С. 136.
9. О некоторых последних инициативах см., например: Арт, Ян. Новогодние перспективы российского банкинга: «Хрусть – и пополам» / Ян Арт // Промышленник России. – 12.2009/01.2010. – № 9. – С. 76 – 79.
10. Ван Чжэжэнь. Развитие банковской системы России и Китая на современном этапе: конец 90-х гг. XX века – начало XXI века: Дис. … канд. экон. наук. М., 2005. – С. 4 – 6.
11. Мастепанова Д.А. Методология управления процессом обеспечения устойчивости российской банковской системы: Дис. … канд. экон. наук. М, 2000. – С. 36.
12. Финансовый надзор в России и Германии. Международный опыт и актуальные тенденции. – М., 2007. – С. 157.
13. Тосунян Г.А. Банкизация России: право, экономика, политика. – М.: ЗАО «Олимп – Бизнес», 2008. – С. 98; Пастушенко Е. Н. Современные проблемы финансово-правовой политики в отношении публично-правового статуса Центрального банка Российской Федерации //Финансовое право. – 2008. – № 4. – С. 5 – 6.
14. Ларионова И.В. Стабильность банковской системы в условиях переходной экономики: Дис. … д-р. экон. наук. М, 2001. – С. 88 – 91; Мастепанова Д.А. Методология управления процессом обеспечения устойчивости российской банковской системы: Дис. … канд. экон. наук. М, 2000. – С. 57 – 71.

15. Ефимова Л.Г. Понятие и структура банковской системы России // Банковское право. – 2007. – № 2. – С. 42.
16. Тосунян Г.А. Банкизация России: право, экономика, политика. – М.: ЗАО «Олимп – Бизнес», 2008. – С. 60.
17. Требуется изменение конституционно-правового статуса Банка России, поскольку его монополизм в сфере регулирования и надзора за банковским сектором имеет прочную конституционную основу (об особенностях конституционно-правового статуса Банка России см., например: Лунгу Е. В. Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации: Дис. … канд. юрид. наук. Барнаул, 2005. – 110 с.). Более того, некоторые авторы указывают на невозможность преодоления такой ситуации, изъятия части функций (например, надзор за деятельностью кредитных организаций) из сферы деятельности Банка России в силу «неконституционности» такого изъятия (Пастушенко Е. Н. Современные проблемы финансово-правовой политики в отношении публично-правового статуса Центрального банка Российской Федерации //Финансовое право. – 2008. – № 4. – С. 6).
18. Собрание законодательства Российской Федерации 1996. № 6. Ст. 492.
19. Рудовол И.П. Организационно-правовые аспекты участия системообразующих кредитных организация в реализации приоритетных национальных проектов (на примере ОАО «Внешторгбанк») // Банковское право. – 2007. – № 1. – С. 29 – 31.
20. Государство берет под контроль банки, которым дает деньги (Интернет-издание «Русский бизнес» www.rb.ru) [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.rb.ru/topstory/economics/2008/12/11/ 080411.html. В настоящее время, согласно информации Банка России, кураторы назначены в 39 отечественных банках (информация размещена на сайте Центробанка www.cbr.ru).
21. Согласно итогам саммита G20 МВФ приобретет надзорные функции в отношении мировой финансовой системы (см. Кокшаров А. От

«семерки» в «двадцатке» / А. Кокшаров // Эксперт. – №46 (635). – 24 ноября 2008). Со стороны российского руководства уже прозвучало предложение пересмотреть роль и мандат Международного валютного фонда (МВФ), увеличить его ресурсы и аннулировать пакет решений по реформе квот и голосов, согласованный в апреле 2008 года, в пользу наделения его большими возможностями по влиянию на состояние мировой кредитно-финансовой системы, а также с целью повышения влияния развивающихся стран на политику МВФ (Россия предложила пересмотреть роль МВФ // Новости @Мэйл.ру [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://news.mail.ru/politics/2434584/print/).

МОЛОДЕЖЬ И ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА (НА ПРИМЕРЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПАЛАТЫ ПРИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТНОЙ ДУМЕ)

М.В. Троилов, студент ИГиП ТюмГУ,
направление «Юриспруденция»
Научный руководитель:
Н.М. Добрынин, доктор юридических наук, профессор

Общество – сложноустроенная система, в которой элементы очень тесно связаны между собой. Нельзя просто взять и изменить, перестроить один из элементов, без изменения остальных. Необходима база, основание для развития отдельных элементов общества, например политической сферы. Такой базой может и должно выступить гражданское общество. Однако существует множество преград на пути к гражданскому обществу, в частности существует признанная проблема отчуждения общества от государства, проблема формирования институтов гражданского общества, которые и являются той необходимой связующей нитью между гражданским обществом и государством. Одной из причин этого мы видим во все снижающейся активности молодежи в общественно-политической сфере. Признанно, что процесс построения

гражданского общества длителен, он занимает не год и не два. На основании этого очевиден вывод о том, что процесс построения гражданского общества невозможен без активного участия в нем именно молодежи, завтрашней элиты абсолютно всех сфер общества [1;25]. Необходима деятельность государства, направленная на решение существующих проблем, но уже не «для молодежи», а «с непосредственным участием молодежи» [2; 276]. Исходя из этого, целью данной работы является рассмотрение актуальной проблемы недостаточного участия молодежи в общественно-политической жизни страны, а также поиск возможных путей ее решения.

Проблема отчуждения общества и государства находится в стадии разрешения: появляются различные институты, призванные сплотить общество и государство, дать возможность развития именно в гражданском плане такой важной социальной общности как молодежь. Одним из таких принципиально новых для нашей социально-политической реальности институтов является Общественная молодежная палата. Можно с уверенностью сказать, что его формирование еще не завершено, однако без подобного рода институтов невозможно построение и развитие гражданского общества, и поэтому усилия, направленные на его создание вполне оправданы. Именно это подчеркивает взаимосвязь модернизации политической системы с необходимостью развития общества. И для того, что бы модернизированная политическая система оказалась жизнеспособной, была принята обществом, необходимо чтобы общество было именно гражданским.

Гражданственность как основа гражданского общества не может быть учреждена, она должна воспитываться в обществе на протяжении длительного периода времени. И одной из сторон указанной проблемы является недостаточность реальной «ассоциированности сообщества людей именно как сообщества граждан» [3;83]. Именно «национально-гражданская идентичность» [4;218] способствует повышению уровня правовой культуры, а значит, укрепляет фундамент гражданского общества. После периода бурных девяностых гражданская идентичность стала подменяться идентичностью этнической [5;84],

а идентичность федеральная граничила с идентичностью региональной. Причинами этого можно с известной долей уверенности назвать отчуждение людей от современной общественно-экономической жизни, различиями в ориентациях и ценностях, социальной разобщенностью и отсутствием доверия между различными социальными группами. В связи с этим возрастает роль гражданского образования, которое «призвано способствовать формированию чувства согражданства, принадлежности к российской надэтнической общности» [6;23]. Гражданское образование - процесс длительный и непрерывный, призванный формировать в личности качества необходимые гражданину – знание основополагающих законов, понимание своего места, роли и предназначения как свободной личности, осознание ценности участия в политической жизни страны, понимание устройства общества, государства. В рамках гражданского образования существуют два императива [6;23]: с одной стороны – внушение патриотических ценностей и соответствующих норм поведения, и с другой стороны – культивирование демократического стиля мышления и политических действий. Существовавший ранее общинный коллективизм в социалистической модификации был не пригоден для того, чтобы воспитывать в людях чувство единства, уважения к закону и чужим правам. Отсюда другое неблагоприятное следствие – низкий уровень общественно-политической активности, выражающийся безразличием и неглубоким вовлечением граждан в политическую жизнь страны. Подобные настроения особо широко распространены среди молодежи.

Однако данная проблема со временем разрешается. Образованные и образующиеся на территории Российской Федерации Общественные молодежные палаты – это хороший знак, знак того, что отчужденность от государства молодежи постепенно проходит, что уровень правовой культуры повышается [7;27]. Итак, рассмотрим статус и функции данного института гражданского общества на примере Общественной молодежной палаты при Тюменской областной Думе. Для этого необходимо обратиться к Положению об Общественной молодежной палате при Тюменской областной Думе. В

соответствии с данным документом, целью является обеспечение активного участия молодежи в формировании и реализации областной молодежной политики, содействие деятельности Тюменской областной Думы в сфере законодательного регулирования прав и законных интересов молодежи [8]. К задачам же можно отнести:

- формирование гражданской позиции и развитие правовой культуры в молодежной среде;
- содействие в развитии социальной активности молодежи;
- теоретическая и практическая подготовка молодежи области к общественной деятельности [8].

В соответствии с упомянутым выше Положением, членом может стать гражданин Российской Федерации, проживающий на территории Тюменской области. Таким образом, подчеркивается особый характер данного института, а именно молодежный, способствующий участию данной категории населения в общественной жизни, создающий условия саморазвития молодежи именно в гражданском плане.

Также, на наш взгляд, необходимо выделить функции данного института гражданского общества:

- Консультативная функция. Проявляется в возможности разработки проектов и предложений по совершенствованию областного законодательства, затрагивающего права и законные интересы молодежи;
- Связующая функция. Общественная молодежная палата выступает связующим звеном между молодежью Тюменской области как с органами государственной власти в области, депутатами представительного органа, так и с молодежью иных субъектов Российской Федерации.
- Развивающе-образовательная функция. Заключается в развитии навыков и способностей молодежи, а также включает в себя образовательный компонент.

Однако для обеспеченья роли институтов гражданского общества как связующей нити между государством и обществом, необходимо чтобы они

объединяли общество в пределах всего государства. Необходимо самое активное участие молодежи в общественно-политической жизни в целом, в формировании, деятельности и развитии институтов гражданского общества, которое не может ограничиваться созданием Общественной молодежной палаты.

На наш взгляд, основной функцией Общественной молодежной палаты из перечисленных выше является именно развивающе-образовательная функция, которая закладывает теоретические знания, практические навыки и умение, развитие молодежи именно в гражданственном смысле. И основным решением проблемы недостаточного участия молодежи в общественно-политической жизни является создание возможности применить полученные знания и навыки уже не на региональном уровне, а именно на уровне всей страны.

В общем и целом молодежный парламентаризм может быть определен как система представительства прав и законных интересов молодежи как особой социальной группы. Однако на основании отечественного и зарубежного опыта можно сказать, что функцию представительства интересов молодежи в органах государственной власти и местного самоуправления эффективнее могут выполнять реально действующие молодые депутаты органов представительной власти. Однако количество молодежи в представительных органах в настоящее время недостаточно. В этом отношении вызывает необходимость проведение системной работы по выявлению, обучению и дальнейшему продвижению перспективных молодых лидеров. И здесь опять-таки вышеупомянутая развивающе-образовательная функция общественных молодежных палат выходит на первый план. Таким образом, вполне уместно будет сделать следующий вывод: общественная молодежная палата – не столько представительный орган молодежи, сколько гражданско-образовательный, подготовительный, орган, за счет которого общество может пополняться развитыми лидерами [9;280].

Одной из задач Общественной палаты Российской Федерации является выдвижение и поддержка гражданских инициатив [10;1278]. Во все времена именно молодежь была самой инициативной группой населения. И поэтому, на

наш взгляд, было бы целесообразно создать возможность такому слою как молодежь реально участвовать в деятельности данного института гражданского общества. Это можно обосновать тем, что основное поле деятельности Общественной палаты Российской Федерации [10;1278] затрагивает в том числе и молодежь. Если же рассмотреть поле деятельности Комиссий, образующих структуру Общественной Палаты Российской Федерации, то можно сделать вывод о том, что и их деятельность касается непосредственно молодежи. А значит, к рациональным методам решения упомянутой проблемы можно отнести обязательное участие молодежи в указанных Комиссиях.

На основании проделанной работы нами были выделены следующие пути решения проблемы недостаточного участия молодежи в социально-политической жизни страны:

- создание условий для инициативной деятельности молодежи, направленной на решение реальных проблем;
- развитие гражданского образования через общероссийские проекты и программы;
- развитие деятельности Общественных молодежных палат;
- установление квоты для молодежи в Общественной палате Российской Федерации;
- участие молодежи в составе Комиссий Общественной палаты Российской Федерации.

Стоит помнить о том, что построить гражданское общество возможно только усилиями всего общества, всех социальных групп и общностей. А молодежь – это завтра общества, его надежда, перспективы его развития. И поэтому обеспечение возможности участия молодежи в процессе построения гражданского общества, модернизации политической системы страны – это не столько красивые слова, сколько потребность общества, реальная его необходимость.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Емцов Г.Н., Теплякова А.В. Роль молодежи и государства в построении гражданского общества в России//Молодежь России и гражданское общество XXI века: сборник статей по материалам заочной всероссийской научно-практической конференции. М.,2009 – С. 25
2. Пастухова Л.С., Коротенко Ю.А. Молодежный парламентаризм в условиях трансформации российского общества //Образ российской молодежи в современном мире: ее самосознание и социокультурные ориентиры, - Издательство Московского гуманитарного университета, 2007 – С. 276.
3. См.: Паин Э.А. Проблемы самоидентификации россиян: со страной, с регионом, с этнической общностью//Проблемы идентичности: человек и общество на пороге третьего тысячелетия. М.,2003 – С. 83
4. Дробижева Л.М. Российская идентичность в Москве и регионах //Национально-гражданская и этническая идентичность: проблемы позитивной совместимости / Под ред. Л. М. Дробижевой. М., 2005. – С. 218
5. См.: Паин Э.А. Проблемы самоидентификации россиян: со страной, с регионом, с этнической общностью//Проблемы идентичности: человек и общество на пороге третьего тысячелетия. М.,2003 – С. 84
6. См.: Самсонова Т.Н. Проблемы гражданского образования в России //Вестник Московского университета серия 18 Социология и политология, 2007 №4 - С. 23
7. Емцов Г.Н., Теплякова А.В. Роль молодежи и государства в построении гражданского общества в России//Молодежь России и гражданское общество XXI века: сборник статей по материалам заочной всероссийской научно-практической конференции. М.,2009 – С. 27
8. Положение об Общественной молодежной палате при Тюменской областной Думе. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.duma72.ru/TextPage.aspx?id=196
9. Пастухова Л.С., Коротенко Ю.А. Молодежный парламентаризм в условиях трансформации российского общества //Образ российской молодежи в современном мире: ее самосознание и социокультурные ориентиры, - Издательство Московского гуманитарного университета, 2007 – С. 280.

10. Российская Федерация. Законы. Об Общественной палате Российской Федерации: федеральный закон от 04 апреля 2005 г. N 32-ФЗ [в ред. от 25.12.2008] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2005. - N 15. - Ст. 1277

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЕ НАСЛЕДИЕ РОССИИ XIX В. О КОНСТИТУЦИОННОМ ПРИНЦИПЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ.

Л.И. Сидорова, студентка ИГиП ТюмГУ,
направление «Юриспруденция»
Научный руководитель:
И.П. Климов, доктор исторических наук, профессор

Реализация принципа разделения властей на современном этапе развития России является одной из актуальных проблем российской государственности. Теоретическое осмысление и интерпретация идеи государственной власти, её разделения между органами одного государства занимали умы учёных не одно столетие. Целью нашего исследования является изучение идей мыслителей XIX в. о конституционном принципе разделения властей.

Впервые в истории политико-правовой мысли России принцип разделения властей получил обозначение в трудах видного государственного деятеля первой половины XIX в. М.М. Сперанского «Краткое начертание государственного образования», «Общее обозрение всех преобразований и распределения их по временам», а также во «Введении к уложению государственных законов»[1; 225]. Во всех его политических трактатах и проектах государственных преобразований проводилась мысль о верховенстве закона над самодержавной

властью. Конституция, считал он, способна была ограничить наиболее крайние проявления тирании, так характерные для России того времени; появились бы элементы правового государства, определенные конституционно-правовые пределы, а гарантом гражданских прав и законов уже выступала бы конституция; но установление конституционного строя, во избежание общественных потрясений, должно было совершиться по инициативе императора.[2; 43]

Сперанский предполагал, что в государстве должны быть три власти, одна из них, по его мнению, должна была действовать в образовании закона (Государственная дума), другая — в исполнении (министры и правительство), третья — в части судной (Сенат и судебная система). В проекте Сперанского наличествовала и четвертая власть, которая заключалась в особе императора. Это власть державная, для нее предусматривался всеохватывающий диапазон действия: «...никакой закон не может иметь силы, если не будет утвержден державной властью. В порядке исполнительном все уставы и учреждения воспринимают силу и действие от утверждения державной власти. В порядке судном (т.е. судебном) охранение правосудия и утверждение судей, избранием предназначенных, принадлежат державной власти.».[3]

В компетенцию Думы входило обсуждение и принятие законов. Собиралась она, по конституционному проекту, сессионно. Новые законы не должны были издаваться «без уважения Думы». Вопросы об установлении новых податей, налогов и повинностей также решались в Думе, её мнение было бы свободно, и поэтому монарх не мог, как считал Сперанский, «ни уничтожить законов, ни обезобразить их».

Кроме этого, при императоре предполагалось создать Государственный Совет, назначение которого — соединить высшую законодательную, исполнительную и судебную власти. Члены Государственного Совета назначались бы императором. Этот орган был призван предварительно рассматривать законопроекты, которые поступали бы к императору, а затем уже

передавались на обсуждение в Государственную думу [4; 256]. Как подчёркивал Сперанский, «ничто не выходит из Совета без высочайшего утверждения.[5; 55].

Судебная система была отделена от администрации и имела самостоятельный статус. Организации и осуществлению правосудия Сперанский придавал большое значение. Судебная власть, по его проекту, независима, и даже действие державной власти в этой области «должно быть ограничено одним установлением власти надзирающей и охраняющей судебные органы». Судебная система, на взгляд Михаила Михайловича, должна была состоять из волостного, окружного и губернского судов и завершаться Верховным судилищем — Сенатом.[6; 463].

По форме государственного устройства, по предположениям мыслителя, Российская империя должна была стать государством нераздельным, монархическим, управляемым державной властью по государственным законам. По своей административно-территориальной структуре Россия делилась на области и губернии.

Почти не получившие практического воплощения при жизни идеи великого реформатора оказали в дальнейшем большое влияние на развитие России, утвердив в общественном сознании представления о конституционном образе правления.

Велико было влияние идей М.М. Сперанского на декабристов. На севере России проект Конституции разрабатывал капитан Гвардейского генерального штаба Н.М. Муравьёв, на юге – командир Вятского пехотного полка полковник П.И. Пестель.

Павел Иванович Пестель (1793—1826) был выразителем наиболее радикальных взглядов. Все законы Пестель делил на три вида: духовные, естественные и гражданские. Павел Иванович критиковал абсолютную монархию как форму правления. Его политическим идеалом являлась республика. «Я сделался республиканцем и ни в чем не видел большего благоденствия и высшего блаженства для России, как в республиканском давлении»[7; 468], - говорил Пестель.

В организации верховной власти в государстве Пестель различал Верховную законодательную власть и Управление (исполнительную власть). Верховная власть была отдана Народному Вече, исполнительная — Державной думе, а надзор за их деятельностью — Верховному собору, которому принадлежала блюстительная власть.

Народное вече представлялось Пестелю однопалатным парламентом, состоявшим из 500 депутатов, избиравшихся на пять лет, при этом 100 членов законодательного органа власти подлежали ежегодному переизбранию[8; 262]. Вече должно было иметь полномочие объявлять войну и заключать мир, принимать «заветные» (основные) законы и все прочие. Народное вече распустить никто не мог, так как оно «представляет волю в государстве, душу народа»[9; 469].

Исполнительной властью наделялась Державная дума. Предполагалось, что она должна состоять из пяти человек, избираемых сроком на пять лет; один из них избирается президентом на один год. Державной думе должна была принадлежать высшая исполнительная власть. Её полномочиями были: ведение войны и переговоров. Под её контролем должны были действовать все министерства, все правительствующие места.

Особенность проекта Пестеля в том, что он выделял блюстительную власть. Блюстительная власть - Верховный собор - формировался из 120 человек, именуемых боярами, которые назначались на всю жизнь и не участвовали ни в законодательной, ни в исполнительной власти. Каждый закон направлялся на утверждение в Верховный собор, который тщательно проверял соблюдение всех необходимых формальностей, и только после утверждения Верховным собором закон получал юридическую силу. Собор осуществлял контрольные функции, так как назначал по одному из своих членов в каждое министерство и каждую область. Главнокомандующие действовавших армий назначались Верховным собором, и сам Верховный собор «принимал бы начальство над армией», когда она выступала за пределы своего государства. Таким образом, по мысли Пестеля, «Собор удерживает в пределах законности Народную вечу и

Державную Думу». Собор имел право отдавать под суд чиновника любого уровня за злоупотребления служебным положением.

Действия законодательной и исполнительной властей, а также государственное устройство определялись Конституцией, которую Пестель называл Государственным заветом.

Местные органы власти формировались также на демократических принципах. Пестелем было предусмотрено создание системы поместных народных собраний: волостных, уездных и губернских, которые предполагалось образовать на представительной основе и избирать непосредственно населением каждой административно-территориальной единицы.

По своей политической концепции проект, разработанный Никитой Михайловичем Муравьёвым (1795—1843), - «Конституция» - отличается от «Русской Правды» Павла Ивановича Пестеля.

Формой правления, наилучшей именно для России, Муравьев считал конституционную монархию, основанную на принципе разделения властей. Так органы власти и управления в государстве получили бы возможность контролировать друг друга.

По конституции Н.М. Муравьёва Россия должна была стать федерацией с территориальным принципом построения: 13 держав, 2 области (Московская и Донская) 368 уездов.[10; 261].

Законодательную власть в Российском государстве, по конституционному проекту Н.М. Муравьёва, должно было осуществлять Народное вече, состоявшее из двух палат: Верховной думы и Палаты народных представителей [11; 122]. Последняя состояла из 450 членов, избиралась сроком на два года гражданами держав. Наличие второй палаты было обусловлено федеративным государственным устройством. Верховная дума была представлена тремя гражданами от каждой державы, двумя от Московской области и одним — от Донской, избиралась она сроком на шесть лет и каждые два года обновлялась на одну треть всего состава. Заседало Народное вече один раз в год. Компетенция его включала в себя издание и отмену законов; объявление амнистии; роспуск

правительственного собрания держав в случае, если они преступили пределы своей власти; решение вопросов о налогах, займах, пенсиях; утверждение бюджета; покровительство наукам, объявление наследника, утверждение правителей держав. Заседания палат происходили при открытых Дверях, и обе палаты печатали журнал своих заседаний.

Император был «верховным чиновником Правительства». Он не мог изменять и отменять законы, присваивать себе функции законодательной власти. Однако полномочия его были довольно значительны: он был облечен всей полнотой высшей исполнительной власти, являлся верховным начальником всех сухопутных и морских сил, назначал и смещал министров, главнокомандующих армиями и флотами, представлял Россию в переговорах с иностранными державами и назначал посланников.[12; 33]. Но он не мог использовать войска внутри России, в случае возмущения, без согласия Народного вече. Вся деятельность императора контролировалась представительным органом.

Законодательная власть в каждой из держав - Правительствующее собрание, состоявшее из двух палат: Палаты выборных и Державной думы. Компетенция палат - определялась Конституцией России (Уставом), и в ней были предусмотрены широкие полномочия по разрешению хозяйственных, административных и финансовых дел. Держава без согласия Народного вече не имела права вступать в отношения с другими государствами, отправлять послов, заключать мир и объявлять войну, чеканить монету, раздавать титулы дворянства, налагать подати на ввоз товаров.

Исполнительную власть в каждой державе осуществлял Державный правитель, его наместник и Совет. Их компетенция была определена Конституцией.

Судебная власть была отделена от административной, осуществлялась довольно сложной системой судебных органов, включавшей в себя уездные совестные суды, съезды совестных судов, областные суды и Верховное судилище. В целом воззрения Муравьева по вопросам судоустройства и

отправления правосудия носили либерально-демократический характер, были направлены на последовательное соблюдение требований закона.

Все, предусмотренные Конституцией Муравьева, гражданские и политические права должны были, по его мысли, вводиться в действие немедленно после отмены старых порядков. Муравьев полагал, что в своих конституционных проектах он предложил решение сложных социальных, политических и юридических проблем, обеспечивавшее гражданам России установление законности и правосудия, охрану свободы и неприкосновенности личности, а также ее экономическое благополучие и процветание.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что разработанные мыслителями начала XIX века преобразования не были воплощены в жизнь в то время. Лишь частичную реализацию идеи Сперанского нашли в реформах Александра II, на много десятилетий предвосхитив Манифест 17 октября 1905 года. Выдвинутая Сперанским идея об образовании Государственной Думы, не воплощенная в жизнь при самом реформаторе, реализовалась в 1906-1917 годах, затем была возрождена в России в 1993 году. Так в текст Конституции РФ входят некоторые положения, предложенные ещё мыслителями XIX столетия. Как отмечается в материалах Всероссийской научной конференции «Разделение властей и её значение в современной России: проблемы и перспективы», умеренная позиция Муравьёва во многом совпадала с проектом Сперанского, и в случае реализации его «Конституции» было бы больше пользы для России, поскольку дальнейший прогресс её государственности был бы обеспечен эволюционным путем [13; 53]. В «Русской правде» П.И. Пестеля, как видно из вышеизложенного, содержалось немало теоретико-правовых положений, которые могли быть полезными для будущего государственного строительства в России».

Заслуживает внимания положение Сперанского о необходимости утверждения специального государственного органа, который бы выступал в роли центра, координирующего законодательную, исполнительную и судебную ветви власти. В роли такого координирующего выступал Государственный

совет. Не исключена подобная субординация ввиду огромной занятости Президента и в настоящее время.

К сожалению, в опубликованной литературе теоретические положения Сперанского, Пестеля и Муравьёва порой недооцениваются. Конституционный принцип разделения властей в современных условиях Российской Федерации пока ещё далёк от воплощения в подлинном своём содержании и значении, поэтому данная проблема требует дальнейшего углублённого изучения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Сперанский М.М. Проекты и записки/ М.М. Сперанский. – М., 1961. С. 225 - 237.
2. Указ. соч. С. 43.
3. Там же.
4. Марченко М.Н. История политических и правовых учений: учебник / М.Н. Марченко - М.: Высшее образование , 2005. С. 256.
5. Барнашов А.М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение. Томск, 1988. С.55.
6. Нерсесянц В.С. История политических и правовых учений: учебник / В.С. Нерсесянц – М.: НОРМА, 2009. С. 463.
7. Нерсесянц В.С. Указ. соч. С. 468.
8. Власов И.В. История политических и правовых учений: учебник / В.И. Власов – Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. С. 262.
9. Нерсесянц В.С. Указ. соч. С. 469.
10. Марченко М.Н. История политических и правовых учений: учебник / М.Н. Марченко - М.: Высшее образование , 2005. С. 261.
11. Егоров С.А. Конституционные проекты Никиты Муравьёва // Советское государство и право. 1981. №1. С.122.
12. Чеботарёв Г.Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации/ Г.Н. Чеботарёв// Тюмень: Изд-во Тюменского государственного университета, 1997. С. 33.

13. См. указ. раб. – 2008 – Тюмень, С.53.

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ ПЕЧАТИ КОНЦА XIX ВЕКА

Е. А. Овчинникова

магистрант кафедры теории и истории государства и права

Научный руководитель:

О.Ю. Винниченко, доктор юридических наук, профессор

Субъективный фактор в эволюции российской государственности, по утверждению юриста Н.Н. Алексеева [1;583-592], на наш взгляд, позволяет применить этот евразийский подход и при изучении государственно-правового регулирования сферы печати в 19 веке и разделить цензурную политику российского государства на этапы, совпадающие с периодами правления русских императоров. В основу периодизации российской цензуры мы полагаем возможным положить утверждение, что каждый из них считал своим долгом пересмотреть цензурную политику предшественника. Соответственно, каждая цензурная эпоха имела свои особенности.

Собственно, еще французский исследователь цензуры царской России Марианна Чолдин Тэкс замечала, что «на любом этапе человеческой истории имеет смысл не столько вопрос «существует ли цензура?», сколько вопрос, «при каком виде цензуре мы живем?» [2;42]

В целом, цензура, то есть процесс, когда «налагается ограничение на сбор, распространение и обмен информацией, мнениями, идеями» [2;23] в 19 веке имела волнообразную эволюционную природу: постоянное чередование от либерализации к ужесточению цензурного законодательства. (Как и вся российская государственность, с ее особенностями - сверхцентрализация, огромная роль государственных институтов, инверсионный [3;98-103] (по Ахиезеру: маятниковый) путь развития.

Исходя из вышесказанного, мы можем предложить следующую периодизацию цензурного законодательства в 19 веке.

Эпоха Александра I. (1801-1825). Особенность государственно-правового регулирования: либерализация цензуры, спорные моменты трактуются в пользу редакции печатного СМИ. Вид цензуры – предварительная. Основополагающий законодательный акт: Первый цензурный устав 1804 года (47 статей). Цензура в ведении министерства народного просвещения и университетов.

Эпоха Николая I. (1825–1855). Особенность государственно-правового регулирования: ужесточение цензуры, т.н. «эпоха цензурного террора», введение двойной цензуры (цензурой над цензором) - Бутурлинский комитет 2 апреля 1848 г. Вид цензуры – предварительная. Основополагающие законодательные акты: Второй цензурный устав 1826 г. («чугунный») – 230 статей, Третий цензурный Устав 1828 г. Цензура в ведении министерства народного просвещения и университетов.

Эпоха Александра II. (1855-1881). Особенность государственно-правового регулирования: либерализация цензуры. Появление судебного преследования прессы за нарушения. Вид цензуры – переходный: от предварительной к карательной. Основополагающие законодательные акты: «Временные правила по цензуре» 6 апреля 1865 г. с изменениями от 7 июня 1872 г. Цензура в совместном ведении министерства народного просвещения и министерства внутренних дел.

Эпоха Александра III. (1881-1894). Особенность государственно-правового регулирования: ужесточение цензуры, «разгром печати», переход к экономическим методам регулирования печати. Вид цензуры – карательная, усиление административного давления на прессу. Основополагающие законодательные акты: «Временные правила по цензуре» 27 августа 1882 г., кодификация Устава о цензуре и печати в 1890 г. Цензура в ведении министерства внутренних дел.

Отметим, что упоминание об основном законодательном акте достаточно условно, так как к концу правления императора единственный поначалу законодательный документ (Цензурный Устав) обрастал множеством дополнительных указаний и распоряжений, законодательство запутывалось и

постоянно требовало усовершенствования. Чаще всего это была новая систематическая обработка - инкорпорация, кодификация произошла в 1890 году при издании свода законов Российской империи.

Вот что говорил о положении законодательства о прессе конца царствования Александра I один из немногих исследователь царской цензуры 19 века именно с юридической точки зрения Н.Я Новомбергский в своих лекциях под общим названием «Освобождение печати во Франции, Германии, Англии и России»: его (Александра I) достаточно либеральный устав постепенно «покрылся чужеядными наростами аракчеевщины и, подрубленный со всех сторон, должен был рухнуть» [4;339].

Итак, особенностью государственно-правового регулирования печати конца 19 века стал его полицейский характер и чрезмерное административное давление. Предшествовала ему либеральная реформа цензуры 1865 года, обусловленная тем, что «новый государственный аппарат, капиталистическая промышленность требовали и большего количества образованных людей… Существовала потребность в проведении реформы в сфере народного образования… Либеральная общественность требовала смягчения цензурного гнета». [5;364] Современник реформы М.М. Погодин говорил: «Власть нужна и священна, но злоупотреблениями своими власть ослабляется гораздо больше, нежели свободными суждениями об ее действиях» [6;66].

. «Значение печатного слова прекрасно осознавалось правительством. Потому, понимая необходимость освобождения печати от лишних цензурных стеснений, оно, тем не менее, долгое время не решалось на эту, пожалуй, единственную реформу, не требующую никаких материальных затрат (а, совсем наоборот)», - замечают авторы учебника по истории отечественного государства и права под ред. О.И. Чистякова [5;395].

Вообще элементы карательной системы цензуры, то есть системы ответственности печати за нарушение законодательства не ДО (предварительная цензура), а ПОСЛЕ выхода в свет, впервые появились при Александре II в именном указе, данном Сенату 6 апреля 1865 года, «О даровании некоторых

облегчений и удобств отечественной печати»: «Желая дать отечественной печати возможные облегчения и удобства, Мы признали за благо сделать в действующих цензурных постановлениях, при настоящем переходном положении судебной у нас части и впредь до дальнейших указаний… перемены: … Освобожденные от предварительной цензуры повременные и другие издания, сочинения и переводы, в случае нарушения в них законов, подвергаются судебному преследованию; повременные же издания, кроме того, в случае замеченного в них вредного направления подлежат и действию административных взысканий, по особо установленным на то правилам» [7;396].

В утвержденном в тот же день документе - мнении Государственного Совета «О некоторых переменах и дополнениях в действующих ныне цензурных постановлениях», получившем название «Временные правила по цензуре», подробно разъясняется и регламентируется воля царя [7;397-406]. Приведем его основные положения, касающиеся повременных изданий.

Предметом Главного управления по делам печати при Министерстве Внутренних Дел (далее МВД) становится «2) наблюдение за произведениями печати, выходящими без разрешения цензуры (т.е. бесцензурными); обнаружение нарушения в них установленных правил; возбуждение судебного преследования… и дела о предостережениях изъятым от предварительной цензуры повременным изданиям». Все повременные издания делятся на бесцензурные и подцензурные по принципу «коих издатели сами заявят на то желание», а также после утверждения МВД их типа. Регистрация повременного издания носит разрешительный характер (сегодня – уведомительно-регистрационный). Разрешение на выпуск издания выдается МВД после подачи прошения. Впервые четко регламентируется содержание подобных прошений, а также устанавливается штраф за отсутствие разрешения, «хотя бы изданные нумера или статья и не заключали в себе ничего противного законам».

Законодателем определен статус издателя, редактора, порядок начала и прекращения выпуска издания по воле редактора, порядок перехода издания из одной типографии в другую и смены редактора. Появляется такое нововведение

для бесцензурных печатных изданий как залог. Изданию предписывается содержание выходных данных (устанавливается ответственность за подложные выходные данные), вменяется в обязанность предоставлять обязательные экземпляры в надзорные органы и прочее.

При исследовании этого важнейшего документа эпохи, по сути, определившего направление дальнейшего развития государственно-правового регулирования сферы печати, бросаются в глаза дословные аналогии с действующим в настоящее время Законом РФ «О средствах массовой информации» 1991 г. К примеру, статью 9 «Временных правил по цензуре» 1865 г., гласящую: «Получивший установленным порядком разрешение на повременное издание сохраняет право приступить к выпуску оного в свет в течение годичного с выдачи его разрешения срока. *В случае пропуска сего срока,* издание считается несостоявшимся, а выданное разрешение – потерявшим силу» [7;397-406] заменила статья 8 современного «Закона о СМИ»: «Учредитель сохраняет за собой право приступить к производству продукции средства массовой информации в течение одного года со дня выдачи свидетельства о регистрации. *В случае пропуска этого срока* свидетельство о регистрации средства массовой информации признается недействительным» [8].

Карательный характер цензуры конца 19 века определялся законодателем в праве при обнаружении «вредного направления», проводимого отдельным СМИ, выносить предостережения, приостанавливать, а затем и прекращать издание. Так, в ст. 29 «МВД предоставляется право делать повременным изданиям предостережения с указанием на статьи, подавшие к сему повод. Третье предостережение приостанавливает продолжение издания на срок… не свыше 6 месяцев», и далее в ст. 30: «Если после третьего предостережения, МВД признает нужным… вовсе прекратить это издание, то он выходит о сем с представлением в 1-й Департамент… Сената». Отметим, что либерализм раннего Александра II вылился и в указ «О порядке судопроизводства по делам печати» от 19 декабря 1866 г.[7;397-406].

Однако «развитие революционного движения вело к ответным мерам правительства в области печати» [5;395] - и выражающие царскую волю либеральные «Временные правила по цензуре» 1865 г., стали исправлять и дополнять в сторону большего стеснения печати. 7 июня 1872 года комитету министров было разрешено задерживать и приостанавливать периодические издания уже без предостережения. В качестве экономической меры воздействия на периодику стали использоваться запрет печатания частных объявлений (в том числе рекламы) и лишения права розничной торговли. Попытке комиссии из редакторов столичных журналов под руководством бывшего МВД П.А. Валуева исправить ситуацию помешало убийство Александра II 1 марта 1881 г.

Эпоха цензурного террора Александра III конца 19 века называлась современниками «разгромом печати» (юрист Н.Я. Новомбергский) [4;365], «красным смехом цензуры» (юрист В.Л. Львов-Рогачевский) [9;472].

Уже 27 августа 1882 г. новый император утвердил положение Комитета министров, вводившее новые временные правила, ужесточавшие цензурный режим. Вот некоторые их положения: запрещение возобновления повременного издания после третьего предостережения; обязанность для редакций сообщать по требованию МВД звания, имена и фамилии авторов; министры внутренних дел, народного просвещения, юстиции, обер-прокурор Синода и другие сами могли решать вопросы о прекращении издания или его бессрочной приостановке за вредное направление, а также лишение редактора права на издательскую деятельность.

Новелла 27 августа 1882 года лишила печать последней видимости судебной защиты и поставила редакторов и издателей под угрозу пожизненного ограничения личных и лишения имущественных прав по одному лишь административному усмотрению.

Имущественные права владельцев СМИ были ущемлены и в другом положении Комитета министров от 28 марта 1897 года: переход периодических изданий от одного издателя к другому допускался при разрешении МВД. Таким образом, отменялась 11 статья «Временных правил по печати» 1865 г., где

переход права собственности от одного лица к другому осуществлялся без согласия властей - одним предварительным уведомлением. С 1896 г. редакторы вновь возникших бесцензурных изданий стали утверждаться лишь в качестве временных, которых администрация могла устранить в любое время без объяснения причин, со второй половины 1890-х годов входит в практику приостанавливать и даже прекращать повременные издания и без предостережений.

Усиление административного давления можно проследить и по числу предостережений, прекращений издания печатных СМИ. В.Л. Львов-Рогаческий приводит такие данные: общее число административных взысканий, наложенных на периодику с 1865 г. по 1899 г. равняется 615, большинство этих взысканий падало на литературные и политические журналы. За 50 лет свыше 20 газет и журналов были закрыты [9;472].

Однако, *самое серьезное,* на наш взгляд, правовое действие государства в лице его чиновников-цензоров против периодической печати произошло еще при Александре II. Думаем, это прямое вмешательство в редакционную политику и определило сложные взаимоотношения государства и СМИ на последующие тридцать лет. 16 июня 1873 г. мнением Госсовета МВД получил право воспрещать повременным бесцензурным изданиям обсуждать на своих страницах вопросы государственной важности.

Документ «О взыскании с периодических изданий, изъятых от предварительной цензуры, за оглашение вопросов, не подлежащих, в течение известного времени опубликованию» гласил: «Если по соображениям высшего Правительства, найдено будет неудобным оглашение или обсуждение в печати, в течение некоторого времени, какого-либо вопроса, то редакторы изъятых от предварительной цензуры повременных изданий поставляются о том в известность через Главное Управление по делам печати, по распоряжению Министра Внутренних Дел» [10;859-860].

Эти положения позднее вошли в кодифицированный Устав о цензуре и печати 1890 г. Александра III как печально знаменитая статья 140. В чем же

была причина предоставления МВД исключительных полномочий? Госсовет «принял во внимание, что в существующих законоположениях о печати не предвидены случаи, когда, по высшим правительственным соображениям, представляется необходимым, чтобы периодическая печать… не касалась какого-либо вопроса внешней или внутренней политики, гласное обсуждение которого могло бы быть сопряжено со вредом для государства» [11;197].

Интересно, что заботясь о законотворческих приличиях Госсовет дал своему мнению такое обоснование: «Ввиду очевидного неудобства облекать именем Его Императорского Величества распоряжения, не предуказанные в законе, Государственный Совет признал нужным пополнить вышеозначенные пробел законодательства, определив в особом постановлении порядок извещения редакторов периодических изданий о неоглашении того или другого вопроса государственной важности».

Госсовет определял это как исключительную меру, но конечно, министры внутренних дел не могли удержаться от соблазна законно запретить, по сути, любую критику любого, даже низшего государственного чиновника. Ст. 140 действовала строго, и циркуляры главного управления по делам печати запрещали касаться множества «вопросов государственной важности».

Исследователи истории печати приводят широчайший список запретов по ст. 140 с самого момента начала ее действия в 1873 году. В их числе запрет на сообщения: о неурожае и голоде в 1873 г, о студенческих волнениях в 1875 г., о городских выборах в 1889 г, о гимназиях и учебной системе, о рассказе «Крейцерова соната» Л. Толстого в 1890 г, о предстоящем 25-летии закона о печати (1865 г.) в 1890 г. о появлении холеры и о таможенном тарифе в 1892 году, о 750-летнем юбилее Москвы в1894 г. и т.д. Список недозволенных к печати тем и фактов поражает своим размером и, на современный взгляд, бессмысленностью. Как видно, МВД широко пользовались ст. 140 Устава о цензуре и печати и в вопросы государственной важности обращали дуэль офицеров, самоубийство дочери врача, должностные преступления станового пристава и т.п. [4;359-363].

Признание наличия или отсутствия «вредного направления» издания целиком зависело от усмотрения местной администрации. Более того, административные власти на местах допускали даже прямые нарушения законодательства! Так уже и к подцензурным изданиям были применены взыскания за нарушение ст. 140. Впервые это произошло с «Нижегородским Листком» в 1899 г. Согласно ст. 156 Устава о цензуре и печати распоряжения об изъятии некоторых вопросов из обсуждения сообщаются только бесцензурным изданиям и цензорам. Подцензурные издания этих распоряжений не знают. Однако именно на них в нарушение закона теперь тоже возлагалась ответственность за недосмотр цензора, от которого целиком зависело не пропускать статьи, имеющие вредное направление.

Таким образом, если цензор этого не делает и если ответственности подвергается не он, а издание, то тем самым местным административным произволом отвергается основной принцип карательного права: «Nullum crimen, nulla paean sine lege» («Нет преступления, нет наказания без закона»).

«Все ученые едины во мнении, что юридическая ответственность… тесно *связана с государством* (выделено автором), с государственном принуждением, ее основанием является *правонарушение*, закрепленное в диспозиции норм, порядок привлечения к ответственности закреплен в нормах *процессуального законодательства*, вид и мера принуждения – в санкции юридической нормы, осуществления ответственности происходит в процессе правоприменительной деятельности, в рамках правоохранительного *правоотношения»* [12;3-6].

«Едва ли нужно быть юристом, чтобы понять, что говорить о правовом положении нашей прессы нет ни малейшей возможности, - таково мнение Н.Я. Новомбергского о законодательстве в области печати. - Правда, существуют законы о печати, но их всегдашней и притом единственной целью было узаконить безграничность дискреционных полномочий администрации. Печать неизменно почиталась, как общественное зло. Отсюда полицейский характер всех законоположений» [4;369].

Фактическое узаконивание административного произвола, по нашему мнению, в конце 19 века породило противоречие между статической моделью правового регулирования сферы печати и его динамической моделью.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.

1. Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М., 2003.
2. Тэкс Чолдин Марианна. Империя за забором: история цензуры в царской России. – Изд-во «Рудомино», перевод на русский язык, 2002.
3. Винниченко О.Ю. Российская государственность в контексте цивилизационного развития: Учебное пособие. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета. 2008.
4. История печати: Антология: Т.I. – М.: Аспект Пресс, 2002. (Серия «Классики журналистики»).
5. История отечественного государства и права. Ч. 1: Учебник/ Под ред. О.И. Чистякова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2006.
6. Конец крепостничества в России. Документы, письма, мемуары, статьи. М., 1994.
7. Полное собрание законов Российской империи. 2 собрание. Т. XL. Отделение первое. 1865 г. СПб., 1867.
8. Закон РФ «О средствах массовой информации» №2124-1 от 27 декабря 1991 года.
9. История печати: Антология: Т.II//Сост. Я.Н. Засурский, Е.Л. Вартанова. – М.: Аспект Пресс, 2001. (Серия «Классики журналистики»).
10. Полное собрание законов Российской империи. 2 собрание. Т. XLVIII. Отделение первое. 1873 г. СПб., 1876.
11. Русская журналистика в документах: История надзора/ (Сост. О.Д.Минаева); Под ред. Б.И. Есина, Я.Н. Засурского. – М.: Аспект Пресс, 2003.
12. Шабуров А.С. Теоретические проблемы позитивной юридической ответственности.// Проблемы юридической ответственности: история и современность: Статьи по итогам Всероссийской научно-практической

конференции/ Под ред. Г.Н. Чеботарева. Часть 1. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2004. (с. 3-6).

НИЗКАЯ ФИНАНСОВАЯ ОБЕСПЕЧЕННОСТЬ КАК ОДНА ИЗ ОСНОВНЫХ ПРИЧИН КОРРУПЦИОННОГО ПОВЕДЕНИЯ ЧИНОВНИКОВ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

В.С. Пушкарев, аспирант кафедры
конституционного и муниципального
права ИГиП ТюмГУ
Научный руководитель:
Г.Н.Чеботарев, доктор юридических наук, профессор

Почти ни одна статья, ни одна монография, ни одно учебное пособие, посвященные проблемам противодействия коррупции, не обходятся без анализа причин, способствующих ее появлению. На наш взгляд, любой источник, любая причина коррупции уходит корнями глубоко в прошлое и от признания значимости той или иной причины зависит понимание стратегий противодействия коррупции на современном этапе. В этой статье хотелось бы сделать акцент на взаимосвязи уровня материального обеспечения чиновников с количеством проявлений коррупции на государственной службе дореволюционной России.

Невозможность обеспечить себя посредством законного жалованья.

Отличительной особенностью государственной службы XVI – XVII вв. стала заложенная еще во времена Киевской Руси «система кормлений» для служилой знати. Многочисленные поборы, разворовывание государственной казны становятся нормой поведения чиновников. Ю.Токмакова, характеризуя взяточничество в истории России, рассуждает о причинах, вынуждающих чиновников стремиться к получению нелегальных доходов. «Кроме стремления к наживе, - отмечает она, - у бюрократов среднего и низшего звеньев была еще

одна побудительная причина – *невозможность обеспечить себя посредством законного жалованья*» [1;49].

В связи с постоянными и крупными расходами на оборону государства, расширением его территории, слабым развитием товарно-денежных отношений и другими причинами правительство испытывало острый недостаток денежных средств и поэтому основной формой оплаты государевой службы на целый ряд веков стало поместное наделение служащих землей на правах пользования ею в течение службы государю. Что касается непосредственно служебной деятельности государственных официальных лиц, то поручения правительства по военному, дипломатическому и другим ведомствам в XV-XVII вв. носили *бездоходный характер*. Видные «начальные люди» служили престолу *безвозмездно*. Царской наградой за придворную, военную или другую службу было назначение в административные территориальные округа в качестве наместников и волостелей на условиях их «кормления» за счет местного населения. Известны многочисленные случаи обращений служилых людей к царю с просьбой направить в тот или иной город или уезд для того, чтобы «прокормиться» и поправить свое состояние, *подорванное на государевой службе* [2;204].

С развитием фабрично-заводского строительства, расширением торговли, образованием промышленных предприятий многие чиновники из-за низкого жалованья шли на сделку с взяткодателями. В 1715 г. указом Петра I чиновники были переведены на оплачиваемую основу, но средств едва хватало лишь на чиновников центрального аппарата. Правительство Екатерины II в 1763 г. окончательно перевело гражданских служащих на денежное содержание, обеспечивающее небогатое, но безбедное существование. Этот фактор, по мнению исследователей, частично устранил причины вымогательств, объем незаконных поборов был несколько ограничен [3;207;35]. В конце XVIII – начале XIX в. произошло снижение курса ассигнационного рубля по отношению к серебряному. В 1841 г. жалованье чиновников административных органов составляло всего четверть суммы, предусмотренной штатами XVIII в. Особенно

низким жалованье было у канцелярских служителей – не более 200 р. в год, размер их оклада был меньше, чем у швейцара или кучера [4;207].

М.А. Дмитриев, указывая на широчайшую распространенность взяток, отмечал, что слова императора Николая I «Я думаю, во всей России только я один не беру взяток» - это «гипербола, но ее можно перевести так: только тот не берет взяток, кому они не нужны!» [5;90]. Государственные служащие низших и средних классов не имели возможности поддерживать свое жизнеобеспечение даже на уровне прожиточного минимума, не прибегая к взяткам. Николай I во время обсуждения вопроса о формах дисциплинарных взысканий в отношении низших чиновников высказался против денежных штрафов за проступки по службе [6;140].

Примечательна разница между окладами по шкале чинов. К примеру, в 1842 г. оклад действительного тайного советника 10-го класса составлял 21 тыс. руб. серебром, 2-го класса – 12 тыс., тайного – 675 руб. серебром, титулярного советника – 75 руб, чиновника 13-14 классов – по 67,5 ассигнациями [7;123].

А.В. Оболонский в ряду причин российского взяточничества в дореволюционный период также выделяет финансовый источник. Однако в предложенном автором перечне источников низкое финансовое обеспечение государственных служащих поставлено лишь на третье место [8;244]. Первопричиной коррупции, на взгляд А.В. Оболонского, являлась несовместимость самих основ идеологии и психологии абсолютной монархии с идеей гражданской службы как службы обществу («морально-идеологический» источник). Вторая причина коррупции – централистская концепция организации государственной власти («политико-организационный источник»). Российский произвол увеличивается пропорционально расстоянию от столицы. И, наконец, в качестве третьей причины коррупции названа низкая финансовая обеспеченность чиновничества. На наш взгляд, такая иерархичная система причин коррупции в дореволюционной России может быть подвергнута некоторой критике, в частности в отношении низших и средних рангов чиновников. Как отмечает сам А.В. Оболонский, «низшее и особенно

внеклассовое чиновничество жило в состоянии крайней бедности, почти на грани нищеты. Оклады были мизерны, к тому же выплачивались бумажными деньгами, что в периоды падения курса ассигнаций еще более уменьшало их покупательную способность» [9]. Не будем забывать и о периодах, когда часть чиновников находилась на полном самообеспечении. Безусловно, в таких случаях наиболее острой проблемой, толкающей госслужащих на использование служебного положения в личных целях, являлась низкая денежная обеспеченность, либо ее полное отсутствие.

Отношение государства

Правители не могли не осознавать, что коррумпированность государственного аппарата неизбежно влечет самые негативные последствия: значительный материальный и моральный ущерб государству и многим гражданам. Возникает закономерный вопрос, чего могло ожидать государство от своих служащих, не обеспечив им должное вознаграждение за труд? А.В. Оболонский отмечает, что сущность политики государства в этой области состояла в том, что оно, вместо содержания своих служащих предоставляло им возможность «кормиться» от общества. В.В. Берви[*] утверждал, что правительство намеренно смотрело на взятки сквозь пальцы, чтобы иметь в руках жесткую и своеобразную систему контроля за работой бюрократического аппарата: давая чиновникам содержание, недостаточное для существования, оно вынуждало к взяточничеству, что делало их заложниками у начальства, которое могло в любой момент почти каждого из них привлечь к уголовной ответственности [10;79]. Так или иначе, налицо четкая закономерность между уровнем законного жалованья и коррупционным поведением чиновников.

Отношение общества

Интересно отношение общества к взяточникам, ведь если они находят оправдание в глазах народа, значит, имеются объективные предпосылки для взяточничества. По словам В.И. Жеребцова «человек, не берущий взяток, был чем-то вроде белой вороны… Взятки брались почти открыто, и это считалось

[*] В.В. Берви (Н.Флеровский) – чиновник в 1840-1850 гг.

явлением вполне нормальным, никого не возмущавшим. Взятки просто считались благодарностью за труд, недостаточно оплачиваемый государством. Берущих без вымогательства даже не считали за взяточников, а за таковых признавали только вымогателей» [11;86].

Нелегальные доходы считались принадлежностью той или другой должности, которая оценивалась не по размеру жалованья, а по количеству доходов, которые с ее помощью можно было извлечь. «Откупщик вернее, чем табель о рангах или штатные положения, определял удельный вес каждой должности. Тот, кому откупщик платил много, высоко стоял в служебной иерархии; кому он платил мало, стоял низко; кому вовсе не платил, представлялся не более как мелкою сошкою» [12;287]. Размеры подобных доходов значительно отличались от жалованья, например, при очень незначительных размерах оклада начальник рекрутского стола Курской губернии получал с каждого просителя по рекрутскому делу 200 р [13;50]. М.В.Веселовский отмечал, что «чиновник «берущий» был более удобен для «общества», чем «праведник». Эти люди «…большей частью богомольны, щедры к церкви и потому на хорошем счету у духовенства; они много забирают в лавках и потому уважаются купечеством; они делают приемы и дают праздники… всегда найдут случай угодить нужному человеку. Гораздо менее сподручен какой-нибудь «бессребреник». Для общественной жизни он бесполезен и даже неприятен…»

Таким образом, общество оправдывало коррумпированность большинства чиновников, отчасти понимая безвыходность их положения, вызванную невероятно низкими окладами.

Исторический опыт показывает, что рост мздоимства, коррумпированности чиновников напрямую связан с их финансовым обеспечением государством. В настоящее время в Российской Федерации принимаются активные меры по предотвращению коррупции, борьбе с ней, по ликвидации вредных последствий коррупционных правонарушений. Необходимо отчетливо осознавать, что одними «запрещающими»,

«уличающими» мерами коррупцию не победить, важно влиять на сознание тех лиц, которые находятся на государственной службе. Важным направлением профилактики коррупции должно стать существенное улучшение финансовой обеспеченности государственных служащих, включающей помимо гарантированного достойного денежного содержания также обеспечение жильем, высокими пенсиями и др. Только в случае лишения коррупционных соблазнов удастся сформировать престижную высокопрофессиональную государственную службу с серьезными нравственными ценностями.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ю.Токмакова. Чиновник на прокорме // Государственная служба. 2009. - №4 (июль-август).
2. В.П. Мельников. Государственная служба в России: исторический опыт: Учеб.пособие. – М.: Изд-во РАГС, 2005. 448 с.
3. В.П. Мельников. Указ. сочинение; Отечественная история. 2002. №5.
4. В.П. Мельников. Указ. сочинение.
5. Дмитриев М.А. Главы из воспоминаний моей жизни. М., 1998.
6. Мироненко С.В. Николай I // Российские самодержцы. М., 1994.
7. Кодан С.В. Развитие и организационно-правовое оформление института государственной службы в дореволюционной Росси: исторический опыт // Правовое обеспечение государственной службы: проблемы теории и практики. Екатеринбург, 2005.
8. Оболонский А.В. Государственная служба: комплексный подход: учебник / Отв. ред. А.В. Оболонский. – М.: Издательство «Дело» АНХ, 2009. 512 с.
9. Там же.
10. Флеровский Н. Три политические системы: Николай I, Александр II и Александр III: Воспоминания. Репринтное издание. М., 1991.
11. Жеребцов В.И. Страницы из прошлого нашей провинции // Труды Саратовской ученной архивной комиссии. 1913. Вып.30.
12. Записки сенатора М.В. Веселовского // ОР РНБ. Ф.F.IV. Д.861.

13. Ю.Токмакова.Указ.сочинение.

ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЛОЖЕНИЯ ИНОРОДЦЕВ В XIX ВЕКЕ И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ СОВРЕМЕННОГО ЭТАПА

М.А.Левина, студентка ИГиП ТюмГУ
направление «Юриспруденция»
Научный руководитель:
И.П.Климов, доктор исторических наук, профессор

Полиэтничность населения нашей страны на протяжении всей ее многовековой истории была отличительной чертой российского государства. Она играла и продолжает играть роль одного из определяющих факторов пути развития России. Эта отличительная ее особенность заключает в себе одну из наиболее актуальных проблем в современной исторической науке – проблему правового положения нерусских народов в составе России.

Научная значимость этой темы обусловлена поиском путей разрешения этнических и национально-государственных проблем, а также невозможностью более полного изучения и анализа историко-правового развития России без детальной разработки вопросов, касающихся коренного нерусского населения страны.

Формирование нормативной базы и определение правового статуса малочисленных коренных народов стало активно развиваться в XIX веке. В 1822 году был принят первый крупный законодательный акт, предназначенный для правового регулирования взаимоотношений государства и нерусских коренных народов, - «Устав об управлении инородцев». Его созданию предшествовали работы видных политических деятелей по изучению вопросов правового статуса инородцев.

Одним из первых государственных деятелей, поставивших вопрос о необходимости преобразований в управлении Сибирью и, в частности,

инородцами, был Алексей Михайлович Корнилов. Свои предложения по улучшению экономического состояния севера Тобольской губернии и быта проживающих там "ясашных народов" он изложил в "Замечаниях о Сибири".

Один из путей решения инородческого вопроса Корнилов видел в качественном и умелом управлении сибирскими территориями. В обязанности власти он ставил «постепенно приучать» коренные народы к переходу от первобытной дикости и невежества к возможному образованию и деятельности, защищать их от корыстолюбия промышленников. Большой проблемой Корнилов также считал промысловые споры между местными рыбаками и охотниками и русскими дельцами. Для их решения он предлагал передать спорные территории в казенное ведомство и «хозяйственным образом» отдавать их на несколько лет охотникам для промысла на узаконенных правилах. Это, по его мнению, могло способствовать более быстрому вовлечению «ясашных» в экономическую деятельность, в дальнейшем, к выходу их из первобытного состояния, а также к улучшению промысла и повышению общего благосостояния населения губернии.[1]

Корнилов за небольшой срок пребывания на посту губернатора не успел произвести сколь-нибудь значительных преобразований. Положение инородцев в Сибири становилось все более тягостным. В 1819 году М.М.Сперанскому, находившемуся тогда в опале, была поручена ревизия Сибири. Он выявил многочисленные нарушения, допускавшиеся местными чиновниками. Главную причину обнаруженных злоупотреблений Сперанский видел не только и не столько в личных недостатках представителей сибирской администрации, сколько в несоответствии образа управления условиям Сибири. По итогам ревизии Сперанским был создан Сибирский Комитет, в котором был рассмотрен целый пакет законодательных актов, касавшихся управления в Сибири. В их число входил и «Устав об управлении инородцев», принятый в 1822 году. Он сочетал как консервативные, так и прогрессивные черты, и в целом был нацелен на постепенный переход сибирских аборигенов к оседлому образу жизни, в чем перекликался с представлениями о преобразованиях А.М. Корнилова.[2]

Вторая и третья четверти XIX века прошли в попытках воплотить в жизнь идеи и нормы «Устава». Так, в 1830 году тобольский губернатор Василий Афанасьевич Нагибин занялся проблемой сбора ясака. Он обнаружил большое количество несоответствий и отступлений от закона при осуществлении ясачных сборов. «Ни сбор сей, ни самое инородцами управление не показывают приведение во исполнение Устава», - писал он в записке совету Общего управления Тобольской губернии. Для улучшения ситуации Нагибин советовал вводить для собирателей ясака казенные учетные книги, а также поощрять инородцев к уплате деньгами, а не зверем, для большего вовлечения их в торговые отношения.

В 1852-1853 г.г. тобольский гражданский губернатор Тихон Федотович Прокофьев ставил вопрос о просвещении коренного населения. Он считал основой интеграции инородцев в число российских подданных распространение среди них христианства и обучение в обязательном порядке русскому языку. Для осуществления этих мер он предлагал ввести специальные училища или пункты для образования инородцев.[3]

Однако многие начинания не были осуществлены до конца. Перегруженный бюрократический аппарат, власть в руках консервативно настроенных управленцев, низкая дисциплинированность чиновников на местах препятствовали исполнению норм «Устава об управлении инородцев». Инородческий вопрос оставался нерешенным. Во второй половине XIX века данную проблему подняли представители областнического течения в Сибири. Самые серьезные изыскания по данному вопросу провел Николай Михайлович Ядринцев. В качестве одной из основных составляющих инородческой проблемы Ядринцев выделил, в том числе, и «вопрос административно-политический, касающийся гражданского полноправия инородцев и гарантий закона». Причинами бедственного положения коренных народов Ядринцев видел несоответствие существовавшего тогда законодательства укладу и быту инородцев и безответственное и бесцеремонное отношение к ним со стороны центральной власти. Выход из кризиса правовых отношений он считал

возможным только в случае детального изучения образа жизни малых народов и проведении коренных преобразований на основе полученных знаний и сведений.

Какие же нормы, вызывавшие дискуссии по поводу их осуществления и вообще обоснованности применения, содержались в «Уставе об управлении инородцев» 1822 года?

«Устав», прежде всего, определил разряды, на которые поделилось вновь образованное сословие. Во-первых, оседлые народы, «т.е. живущие в городах и селениях»; во-вторых, кочевые, «занимающие определенные места, по временам года переменяемые»; и в-третьих, бродячие (ловцы), «переходящие с одного места на другое по рекам и урочищам». Разряды инородцев наделялись, помимо общих, специфическими правами, присущими каждому из них. Оседлые инородцы в правовом отношении приравнивались к русским тяглым сословиям — мещанам и государственным крестьянам. Бродячие инородцы получали самоуправление, которое реализовывали представители традиционной родоплеменной верхушки – «князцы» и старосты. За кочевыми народами «Устав» закреплял находившиеся земли, разрешал торговлю, определял размер и способы взимания ясака, распространял на них уголовное законодательство страны. «Уставом» учреждалась также система управления инородцами, включавшая в себя как собственно инородческие образования, так и государственные учреждения.. Часть 4 была целиком посвящена такому важному с точки зрения российского государства аспекту как сбор налогов (ясак). Данный процесс был строго упорядочен, все его этапы и составные части регламентированы. [4]

В целом, роль «Устава об управлении инородцев» в формировании и становлении правового статуса коренных народов Севера на протяжении последующего времени оценивалась по-разному различными учеными. В частности, в советское время делался упор на несостоятельность документа и несоответствие его реалиям жизни инородцев.[5] Однако в современной науке наблюдается тенденция к более независимому и нейтральному анализу этого памятника русского законодательства. Сейчас ученые сходятся в мнении, что

«Устав об управлении инородцев» оказал значительное влияние на развитие правоотношений коренных малочисленных народов Севера.

Многие проблемы, вставшие перед законодателями XIX века, актуальны и сейчас. Российская Федерация по-прежнему остается уникальным по своему национально-административному устройству государством. По статистике на территории нашей страны проживает 65 коренных малочисленных народов общей численностью около 500 тысяч человек. Такие условия подразумевают под собой необходимость уделять достаточное внимание вопросам о положении этих народов в РФ и, в частности, об их правовом статусе.

В научной и учебной литературе выделяют такие проблемы коренных малочисленных народов, как кризис традиционных отраслей хозяйствования, ухудшение экологии на территориях проживания, снижение занятости и уровня жизни, ухудшение социально-бытовых условий жизни. Окружающая среда как ареал проживания играет первостепенную, жизненно важную роль для коренных народов Севера. Данные народы в течение многих веков были неразрывно связаны природной средой Севера, ее суровыми климатическими условиями и специфическими формами хозяйствования. Эти особенности не позволяют коренным народам в полном объеме, без предоставления специальных прав и гарантий пользоваться всеми конституционными правами российских граждан. Поэтому государству необходимо обращать особое внимание на правовое регулирование жизни коренных малочисленных народов Севера.[6]

Многие положения работ ученых XIX века по вопросу правового статуса инородцев, как закрепленные в «Уставе», так и оставшиеся на уровне идей, оказывают определенное влияние и на современное законодательство о коренных малочисленных народах. Так, например, в интересах реализации качественного управления территориями проживания коренных народов, в Федеральном законе "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" указаны и четко разграничены полномочия федеральных органов государственной власти, государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления по защите исконной

среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов.

Также в современном законодательстве реализована идея самоуправления коренных малочисленных народов. Как уже было упомянуто, «Уставом об управлении инородцев» учреждалась система управления инородцами, включавшая в себя как собственно инородческие образования, так и государственные учреждения. Согласно же уже упомянутому федеральному закону, лица, относящиеся к малочисленным народам, в местах их компактного проживания вправе в соответствии с федеральными законами осуществлять территориальное общественное самоуправление малочисленных народов с учетом национальных, исторических и иных традиций.

В современной нормативной базе нашли также отражение идеи об экономической защите традиционных видов хозяйствования коренных народов, о стимулировании процесса их интеграции в экономику страны. Эти положения предлагались как мыслителями XIX века, так и учеными, которые занимались проблемами правового статуса малых народов позднее. По закону, лица, относящиеся к малочисленным народам, имеют право безвозмездно пользоваться в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, и общераспространенными полезными ископаемыми.

В других аспектах правового положения коренных малочисленных народов, конечно же, произошли изменения. Изменилась культурная политика в отношении малых народов. В XIX веке соответствующие нормы законов были направлены на интеграцию инородцев в общую культурную сферу Российской империи, на обращение их в православие путем миссионерской деятельности. В наше же время закон закрепляет право коренных народов на сохранение самобытности, собственных традиций. В частности, они имеют право сохранять и развивать родные языки; создавать общественные объединения

малочисленных народов и фонды развития малочисленных народов; получать и распространять информацию на родных языках; совершать религиозные обряды содержать и охранять культовые места.

Также современным законодательством предусмотрена многоступенчатая социальная защита коренных малочисленных народов. Она включает в себя гарантии и компенсации в сферах занятости, медицинского обслуживания, поддержки семей, образования, а также решение жилищных проблем.

Конечно, остается еще множество проблем, связанных с правовым статусом малых народов. В учебных изданиях и научных работах профессоров ИГиПа поднимаются такие вопросы, как сложноустроенность автономных округов в современной России, недостаточная адаптация механизма государственной поддержки малых народов к изменяющимся экономическим условиям, снижение уровня жизни. Но, несмотря на это, нормативная база обнаруживает тенденцию к созданию более тщательного и соответствующего условиям их жизни набора юридических документов.

Законодательство XIX века, посвященное правовому статусу инородцев, сыграло значительную роль в формировании взглядов о положении коренных народов. Многие его идеи развивались и дополнялись в течение последующих 200 лет и в какой-то мере составили основу законов современных. В целом, современная законодательная база, регулирующая правовое положение коренных малочисленных народов, по-прежнему находится на пути развития. Она создается на основе идеи об особом положении этих народов и обнаруживает тенденцию к созданию более тщательного и соответствующего условиям их жизни набора юридических документов.

1. Пархимович С. Сибириада «честного моряка» Корнилова // Тюменская область сегодня. – 2008. – 9 июля.

2. Власть в Сибири: XVI-начало XX в. 2-е изд. / Сост. М.А.Акишин, А.В. Ремнев. – Новосибирск: Издательский Дом «Сова», 2005. – С. 143-171

3. Сибирские и тобольские губернаторы: исторические портреты, документы. / Под.ред. В.В. Коновалова. – Тюмень: Тюменский издательский дом, 2000. – С. 208 – 216

4. Устав об управлении инородцев // Сословно-правовое положение и административное устройство коренных народов Северо-Западной Сибири (конец XVI – начало XX века): Сборник нормативно-правовых актов и документов / Под. ред. А.Ю. Конева. – Тюмень.: ИПОС СО РАН, 1999. – С. 85 – 111

5. Сословно-правовое положение и административное устройство коренных народов Северо-Западной Сибири(конец XVI – начало XX века): Сборник правовых актов и документов / Под ред. А.Ю.Конева. – Тюмень.: ИПОС СО РАН, 1999. - С.16.

6. Обеспечение прав коренных малочисленных народов Севера : учеб. пособие / А. М. Аликиева [и др.]. -Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2007. - 358 с.

МОДЕРНИЗАЦИЯ КАК ВАЖНЫЙ ФАКТОР БОЕСПОСОБНОСТИ ВООРУЖЁННЫХ СИЛ ДРЕВНЕЙ РУСИ

С.Н. Грошев, кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры государственно-правовых
дисциплин ТЮИ МВД России

Модернизация политической системы страны не может рассматриваться без взгляда на историю государственности и её важнейшего элемента – вооружённых сил. Игнорирования исторического развития, этого важнейшего элемента государственности, может привести к губительным последствиям и, прежде всего, потери патриотизма и боеспособности граждан. Вследствие этого предлагается кратко рассмотреть военное дело Руси домонгольского периода в целях понять истоки и направления развития вооружённых сил нашего отечества в древнейший период его существования.

Военное дело в Древней Руси зависело от многих факторов. Местоположения конкретного племени, количество мужчин способных носить оружие, способности военачальников, наличие средств производства и т.д. Фактор местоположения едва ли не самый важный. Именно он позволил западным славянам – ругам, жившим на южном побережье Балтики, перенять военное искусство римлян. По данным А.Г. Кузьмина между 307-314 г. в Веронском документе руги названы в числе римских федератов [4]. Руги переняли римскую тактику натиска тяжёлой пехоты сомкнутым строем, построения военного лагеря и вооружение.

Западные славяне проживали на территории богатой янтарём, что и обусловило развитие торговых и культурных связей с Римской империей. По свидетельству Плиния Старшего, янтарь в огромных количествах вывозят в Римскую империю. Позднее Тацит описывает западных славян как собирателей янтаря, которые не задумываются о его происхождении и сами никак не используют. Интересно их описание Тацитом: «Итак, правым берегом Свевского моря омывается земля племен эстиев, у которых обычаи и внешний вид как у свевов, а язык похож на британский. Они поклоняются матери богов и носят как символ своих верований изображение кабана». Рим рекрутировал в свои войска дружины западных славян, хорошо знакомых в Империи по янтарной торговле. Контакты с римлянами имели вековую историю и, возможно, русы шли на службу императорам небольшими отрядами. Можно предположить, что главное святилище русов Ромове было пантеоном, устроенным ветеранами римских легионов, которые всегда становились зачинателями культов, обретенных ими в походах (это хорошо известно по культу Митры.). От бывших римских легионеров жители Янтарного края переняли военное снаряжение – форму боевого шлема и прямой римский щит. Служба русов в римских вспомогательных войсках научила искусству построения римского лагеря. По канонам римского военного лагеря западные славяне стали строить городища с укрепленными валами и рвами.

Мало того, известный британский историк Ховард Рид в результате многолетнего анализа многочисленных источников установил, что легендарные персонажи раннесредневековой литературы – король Артур и члены его знаменитого Круглого стола – были русскими славянами. До того, как во II веке н.э. вместе с 8 тысячами воинами-«варварами» своей дружины войти в состав легионов римского императора Марка Аврелия, захвативших Британские острова, Артур являлся предводителем одного из южнорусских славянских племён, прославившегося высокими и белокурыми всадниками, наводнившими ужас на степных соседей-кочевников. При этом свои выводы английский учёный аргументировал содержанием ранее не публиковавшихся фрагментов поэмы Гальфрида Монмунтского о короле Артуре и сравнительным анализом раннесредневековой символики, взятой из древних захоронений на территории современной России и рисунков знамён и другой внешней атрибутики, под которой шли в бой воины легендарного короля [3; 112].

Западные славяне привнесли, в несколько искажённом виде, тактику натиска римской тяжеловооружённой пехоты в организацию вооружённых сил Древней Руси, а южнорусские племена тактику степняков. Данный симбиоз породил высокомобильную пехоту, передвигающуюся на лошадях.

Напомню, что римская военная традиция, делающая ставку на тяжеловооружённую пехоту, в средние века имела место лишь в византийской и древнерусской армиях. Германцы, расселившиеся на просторах рухнувшей Западной Римской империи, отнеслись с презрением к военным достижениям римлян и, в конце концов, после реформ Карла Мартелла все европейские монархи сделали ставку на тяжеловооружённого всадника – рыцаря. Все эти процессы объяснить можно достаточно просто. До арабского нашествия, которое стало угрожать Европе в VIII столетии в варварских королевствах существовала система пешего ополчения, которое не могло остановить натиск конных арабов вооружённых метательным оружием, как в своё время скифы, парфяне и гунны. Битва близ Карр 9 мая 53 до н.э. произошедшая между римскими войсками Марка Красса (свыше 40 тыс. человек) и парфянскими войсками Сурены (1 тыс.

тяжеловооруженных всадников – катафрактов и 9 тыс. конных лучников) показала превосходство конного лучника, которому ничего не мог противопоставить тяжеловооружённый пехотинец. Парфянские конные лучники из своих мощных луков расстреливали римских пехотинцев, не имевших возможности догнать и поразить врагов, которым постоянно подвозились новые запасы стрел [10; 184-185].

Все эти условия сформировали новое отношение к армии. Западная Европа стала иметь феодальное рыцарское войско, неуязвимое для метательного оружия и достаточно мобильное, чтобы атаковать арабскую конницу. В Византии тяжёлая кавалерия была менее развита, но в виде стратиотов так или иначе присутствовала. Это объясняется тем, что греки воевали с арабами преимущественно на море.

В отличие от народов Западной и Юго-Западной Европы славяне, кроме юго-восточных, не нуждались в пересмотре военной тактики, так как арабы со своей кавалерией им не угрожали. В итоге пешее войско славян не превратилось в рыцарскую конницу. Напротив, в славянских землях нашлось много продолжателей римских военных традиций. Натиск тяжёловооруженной пехоты стал визитной карточкой киевского князя Святослава Игоревича, мало того он модернизировал свою тактику, посадив пехоту на коней, тем самым, сделав свою пехоту высоко мобильной. «У князей, - отмечает Б.Д. Греков, были для военных надобностей табуны лошадей. Под 1146 г. в Ипатьевской летописи называется табун князей Игоря и Святослава в 3 000 кобыл стадных и 1 000 коней. Можно думать, что это не весь конский запас этих князей. Это факт довольно поздний, но и в более раннее время, по «Русской Правде» в середине XI века, говорится о княжеских конях, княжеских конюшнях и конюхе. Надо отметить, что конница начинает играть видную роль позднее. Войско Святослава хотя и имело лошадей, но сражалось пешим и обнаруживало, по словам Льва Диакона, неприспособленность к конному бою» [2; 411]. Конниками же обычно в русском войске были федераты-кочевники, обладавшие большой стремительностью. Превосходство мобильной русской пехоты над феодализированным ополчением

Хазарии привело в итоге к победе Руси над Каганатом в 965 г. Князь Святослав Игоревич обойдя степные крепости Хазарии через Волжскую Булгарию, осадил Итиль, столицу каганата. Каган попросту не мог в кратчайший срок собрать своё войско и в открытом бою потерпел поражение.

Мобильность пехоты Древней Руси являлась лишь одной стороной медали. Окончательная победа достигалась посредством применения римской тактики. Напомню, что в римском войске, а в последствие и в древнерусском как особый вид боевого построения войска следует отметить cuneus, orbis и testudo. Cuneus – клинообразная наступательная колонна, употреблявшаяся тогда, когда нужно было прорвать неприятельский строй. Orbis – боевое построение войска наподобие круга, когда неприятель, превосходящий численностью, окружал римское войско со всех сторон. Testudo (черепаха) – тесно сомкнутая под прикрытием щитов штурмовая колонна, употреблявшаяся преимущественно при штурме неприятельских укреплений [5; 204]. Именно применение данной тактики позволили Сфенкелу, военачальнику Святослава, пробиться из осаждённой византийцами Преславы в 971 г [1; 243].

Военное искусство Древней Руси было достаточно гибко и приноравливаясь к обстановке военачальники делали смелые открытия. К римской тактике натиска тяжёлой пехоты примешивалась тактика гоплитов, что впоследствии привело к рождению топоров на длинном древке (бердышей, алебард). Хотя бердыш официально находился на вооружении русской пехоты с XV в., само по себе данное оружие являлось оружием земского и городского ополчения – воев. В момент битвы дружинники стояли в двух первых шеренгах, а ополченцы, пользуясь своим длинным оружием, поражали врага с задних шеренг, нанося сверху рубящие удары. Русские традиции бережно хранили и лелеяли военный обычай славян сражаться в строю, в шеренге, стоять стеной. Это отразилось в славянских забавах – кулачных боях стенка на стенку, имеющих, между прочим, древнеримские корни. «Но больше всего он, - пишет об Октавиане Августе Светоний, любил смотреть на кулачных бойцов, в особенности латинских: и не только на обученных и признанных, которых он

иногда даже стравливал с греками, но и простых горожан, которые в переулках бились стена на стену, без порядка и правил» [8; 75].

Общение славян с кочевниками, не смотря на стереотипы, в большей мере было мирным. «Степные просторы Северного Причерноморья, - пишет Л.Н. Гумилёв, всегда были удобны для развития скотоводства. Поэтому в Восточную Европу переселялись азиатские кочевники. Разумеется, эти миграции вызвали столкновения с местным населением – славянами, хозяйство которых было связано с лесными массивами и речными долинами. Однако кочевое хозяйство не может существовать вне связи с земледельческим, потому что обмен продуктами одинаково важен для обеих сторон. Поэтому мы наблюдаем наряду с военными столкновениями постоянные примеры симбиоза. Печенеги после разгрома при Лебурне осели в Добрудже и стали союзниками Византии; торки поселились на правобережье Днепра и поставляли пограничную стражу для киевских князей; куманы, сильный и воинственный народ, после первых столкновений с русичами сделались союзниками Черниговского княжества» [1; 491-492].

Кочевники в основном были союзниками славян и в битвах обеспечивали фланги (в последствии, именно кочевники и беглые славяне положили начало новому этносу – казакам). Данная тенденция повлияла на то, что обычно русские воины не испытывали особого интереса к конным поединкам и по этой причине в Древней Руси такие турниры были явлением не частым, их не было и в народной традиции. Тем не менее, у кочевников русская пехота заимствовала телеги как защиту от конного натиска. Именно телеги новгородского ополчения приняли первый натиск немецких рыцарей в 1242 г. на Чудском озере. Данной тактикой впоследствии воспользовались гуситы чешского полководца Яна Жижки, которые с помощью подвижного табора успешно противостояли немецким рыцарям.

В Древней Руси большая часть армии формировалась из городского и сельского ополчения – воев. Вооружались вои зачастую за свой счёт простым оружием – копьями, топорами, бердышами. Обычно вои были пешими.

Максимальное количество ополченцев было зафиксировано в период похода Святослава Игоревича на Болгарию и равнялось 60 000 [2; 414]. Ополчение воев, это следствие преемственности в военной организации войска, когда весь народ выступал как вооружённая сила. Вои не существуют как постоянная армия, - их собирают всякий раз по мере надобности и в различных количествах. Необходимо отметить, что для решения международно-политических задач, стоявших перед Древней Русью, требовались очень значительные вооружённые силы. В большие походы отправлялись под водительством князей и бояр десятки тысяч вооружённых людей.

Дружина – соратники вождя, его боевые товарищи. Дружина делилась на старшую и младшую. Старшая дружина князя в последствии становится его ближним советом. Младшая дружина состоит из отроков и детских, носящих в зависимости от отдельных поручаемых им обязанностей и специальные наименования – мечников, вирников, метельников. Вирники занимались сбором княжеских податей и могли выступать в роли судей, а мечники, как правило, выступали их помощниками [11; 33-39]. Метельниками назывались судебные чиновники, осуществляющие вызов в суд по Псковской судной грамоте. Памятник права называет их «позовники», «метельники». Об этой категории чиновников упоминается и в ст. 9, 86, 107, 108, 144 Пространной «Правды» [9]. Метельник имеет прямое отношение к слову «метить», т.е. ставить печать. Обычно метельник маркировал завязанный мешок с долей доходов, предназначенных мечнику. Это могла быть пушнина или другие собранные им ценности [7; 94-95].

В военной сфере между старшими и младшими дружинниками наблюдается большая разница. Младшие дружинники – это рядовые воины, основные кадры постоянной дружины. Старшие дружинники – опытные военачальники, прошедшие свой стаж в младших дружинниках. Из старших дружинников – бояр и мужей выделялись командиры воев. Вышата, Будый, Блуд, Свенелд, Претич, Перенег, Никифор, Микула, Чудин и др. Все они были воеводами, т.е. предводители воев.

Примечательно, что частые войны стали приводить к имущественному расслоению общества. «После очередных военных походов, - пишет Мавродин, на Русь возвращались «бесчисленные свои». Они заполняли княжеские горницы, становясь фактически членами княжеского огнища, выступая в роли слуг, и младшей княжеской администрации, и воинов, составляющих личную дружину князя. Это была гридь, гридьба… Другие, имевшие собственные хоромы и дворы, своё хозяйство… это бояре. Третьи, простые вои… всего возвращались к своему очагу, к своему земледельческому и ремесленному труду» [6; 308].

В заключение необходимо сделать ряд выводов и обобщений. Военная организация Древней Руси имеет давние традиции, берущие своё начало из тактики римских легионеров. Развитие вооруженных сил Руси привело к тому, что пехота стала высоко мобильной. Армия Древней Руси состояла из дружины – постоянного формирования, славянского ополчения – воев и неславянских союзников – федератов, в основном кочевников. Дружина делилась на старшую и младшую. Старшая дружина исполняла роль совета при князе, а младшая некоторые судебно-полицейские функции.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гумилев Л.Н. Древняя Русь и Великая степь / Лев Гумилёв. – М.: Эксмо, 2007.
2. Греков Б.Д. Киевская Русь. – М.: АСТ, 2006.
3. Демин В.Н. Русь летописная. – М.: «Вече», 2002.
4. Кузьмин А.Г. Откуда есть пошла Русская земля. Т. 2. – М., 1986.
5. Ковалёв С.И. История Рима / С.И. Ковалёв; под общ. ред. проф. Э.Д. Фролова. – М.: АСТ, 2006.
6. Мавродин В.В. Образование Древнерусского государства. – Л., 1945.
7. Момотов В.В. Формирование русского средневекового права в IX-XIV вв.: Монография. М.: ИКД «Зерцало-М». 2003.
8. Светоний Г.Т. Жизнь двенадцати цезарей. Пер. с лат. М.Л. Гаспарова / Предисловия и примеч. М.Л. Гаспарова; послесловие. М.Л. Гаспарова, Е.М. Штаерман. – М.: Правда, 1991.

9. Хрестоматия по истории отечественного государства и права (X век – 1917 год) / Составитель: доктор юридических наук, профессор В.А. Томсинов. – М.: ИКД «ЗЕРЦАЛО-М», 2003.
10. Ферреро Г. Юлий Цезарь. – Ростов н/Д: издательство «Феникс», 1997.
11. Янин В.Л. У истоков новгородской государственности // Вестник Российской академии наук. 2000. Т.70. №8.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В НОВЕЙШЕЙ ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА: ОПЫТ, ПРАКТИКА, ПЕРСПЕКТИВЫ

О.В. Веймер, студентка ИГиП ТюмГУ
направление «Юриспруденция»
Научный руководитель:
Н.М. Добрынин, доктор юридических наук, профессор

В соответствии с Конституцией РФ [1] носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Также Конституция гласит, что Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Именно эти статьи являются начальной точкой формирования гражданского общества в РФ. Но создана ли в России в настоящий момент необходимая основа для его становления?

Гражданское общество – система самостоятельных и независимых от государства общественных институтов и отношений, которые обеспечивают условия для реализации частных интересов и потребностей индивидов и коллективов, для жизнедеятельности социальной, культурной и духовной сфер [2; 38]. Также гражданское общество можно понимать как определенный этап развития общества, стремящегося стать частью правового государства. Но как любой эволюционный этап, гражданское общество не может появиться само по

себе – для этого нужны определенные причины, которые в своей совокупности дадут такое следствие, как становление гражданского общества. Таким образом, составляющими фундамента гражданского общества являются:

1. Высокий уровень экономического развития
2. Высокий уровень и качество жизни населения
3. Высокий уровень социальной защиты населения
4. Высокий уровень судебной защиты прав граждан
5. Развитое правосознание населения страны
6. Предоставление людям возможности определять свою жизнь

Далее мы перейдем непосредственно к анализу состояния данных показателей готовности российского общества к построению гражданского общества.

Уровень экономического развития. Для определения уровня экономического развития страны существует целая система показателей, среди которых выделяются, прежде всего, ВВП на душу населения. Совокупный объем ВВП стран европейского союза за 2009 год по данным Всемирной книги фактов ЦРУ [5], составил около 14,5 трлн долларов США по паритету покупательной способности. По объему ВВП первая десятка стран мира выглядит следующим образом: США (14,2 трлн долларов), Китай (8,8 трлн долларов), Япония (4,1 трлн долларов), Германия (2,8 трлн долларов), Индия (3,6 трлн долларов), Соединенное Королевство (Великобритания) (2,13 трлн долларов), Россия (2,116 трлн долларов), Франция (2,11 трлн долларов), Бразилия (2 трлн долларов), Италия (1,8 трлн долларов). Таким образом, показатели ВВП нашей страны не являются достаточно высокими на международном уровне, особенно если брать во внимание ее богатство природными ресурсами и обширность территории. Однако ВВП является далеко не единственным показателем уровня экономического развития страны. Так, например, уровень и качество жизни населения также является его составляющей.

Уровень и качество жизни населения. Показатели уровня и качества жизни многочисленны. Это в первую очередь продолжительность жизни, степень

заболеваемости населения, уровень медицинского обслуживания, состояние дел с личной безопасностью, образованием, социальным обеспечением, состоянием природной среды. Немаловажное значение имеют показатели покупательной способности населения, условий труда, занятости и безработицы. Попыткой обобщить некоторые наиболее важные из этих показателей является индекс человеческого развития, который вбирает в себя индексы продолжительности жизни, охвата населения образованием, уровня жизни. В 2009 г. этот индекс в России составил 0,817, что близко к среднемировому значению. В развитых странах он приближается к 1, а в наименее развитых — был близок к 0,3 [6].

Государственные расходы на образование и здравоохранение по статистике «Росстата» [4] 2007 года находятся на достаточно низком уровне – 4,1 и 4,2 процента к уровню ВВП. Так, для европейских стран средними показателями являются 5,3 процента. Тем не менее, здравоохранение и образование действительно являются важнейшими показателями уровня жизни населения, и без этих важных составляющих невозможно стабильное развитие общества и уверенность населения в завтрашнем дне. Также степень социально-экономического расслоения населения и уровень бедности оставляют желать лучшего. По статистике «Росстата» уровень бедности в России в 2007 году составляет 13,4 процентов, что является средним показателем на международном уровне, однако низким по сравнению с развитыми европейскими странами. Если население заботиться об обеспечении своей семьи необходимыми продуктами и одеждой, то ждать от него инициативы для создания гражданского общества не приходится.

Уровень социальной защиты населения. Социальная защита населения - это одно из важнейших направлений социальной политики государства, заключающееся в установлении и поддержании общественно необходимого материального и социального положения всех членов общества. В нашей стране к социальным гарантиям относят гарантированное бесплатное медицинское обслуживание; общедоступность и бесплатность образования; минимальный размер оплаты труда; пенсии; пособия при рождении ребенка, на период по

уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет, до 16 лет и др.[7] Социальная поддержка предоставляется социально уязвимым группам населения, не способным в силу тех или иных причин обеспечить себе доход. Объектом социальной работы являются люди, нуждающиеся в посторонней помощи: старики, пенсионеры, инвалиды, тяжелобольные, дети; люди, попавшие в тяжелую жизненную ситуацию: безработные, наркоманы, подростки, попавшие в дурную компанию, неполные семьи, осужденные и отбывшие наказание, беженцы и переселенцы и др. Субъекты социальной работы – это государство в целом, осуществляющее социальную политику через государственные органы социальной защиты, а также общественные организации и общества милосердия: Красный Крест, Красный Полумесяц. Общество заинтересовано в повышении эффективности социальной работы. Однако определить ее и измерить достаточно сложно. Эффективность в социальной сфере – это сложная категория, которая складывается из целей, результатов, затрат и условий социальной деятельности. В социальной работе результатом является удовлетворение потребностей ее объектов, клиентов социальных служб, общее улучшение социальной обстановки в обществе. Критериями эффективности социальной работы на макроуровне могут служить показатели материального положения семьи (человека), ожидаемая продолжительность жизни, уровень и структура заболеваемости, бездомности, наркомании, преступности и пр. Именно по этим показателям по статистике «Росстата» Россия отстает от других стран мира, прежде всего, от европейского сообщества.

Уровень судебной защиты прав граждан. 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 трети – второй путь, решение вопроса своими силами. Такой же опрос был

проведен среди лиц, не являющихся сотрудниками правоохранительных органов. Анализ ответов показал, что суд как средство решения выбрала только одна пятая опрошенных. Опрос профессиональных юристов показал, что 40 % респондентов полагают, что судьи, а в первую очередь суд первой инстанции зависим от каких-либо государственных или общественных структур. Если суд зависим, то решение нельзя расценивать как справедливое и правосудное [3; 77]. Таким образом, недоверие граждан к судебной системе РФ является не менее важной проблемой. Так, неуверенность в том, что ваши интересы будут защищены в судебном порядке, значительно снижает уровень инициативы граждан по участию в общественных организациях, по определению собственной активной политической и экономической позиции.

Правосознание граждан. Сегодня очень много говорят о необходимости построения гражданского общества в России на публичных мероприятиях, по радио, телевидению, в газетах. Разные политические деятели призывают участвовать население в формировании гражданского общества, подчеркивая, что это единственный путь его развития. Но формировать общество возможно при поддержке большинства граждан, которые знают и понимают, что делать и как делать. А знают ли граждане России, что такое гражданское общество?

В 2001 году Фондом «Общественное мнение» [8] было проведено социологическое исследование по проблемам становления гражданского общества в России и выявлению мотивов участия россиян в общественных организациях. «На вопрос: «Знаете ли Вы, слышали или слышите сейчас впервые выражение «гражданское общество»? только 16% россиян ответили: «знаю», 28% – «слышал», 40% – «слышу впервые», 16% – «затрудняюсь ответить». В начале весны 2008 года каждый четвертый участник аналогичного опроса ответил, что гражданское общество в России уже сложилось и существует. Наиболее часто респонденты объясняли свою точку зрения тем, что есть законы и они соблюдаются (3%); есть право отстаивать свои права (1%); есть митинги и акции протеста (1%); есть партии, общественные организации (1%).

Появление российских общественных объединений как формы гражданского общества сопровождалось процессом смены политического устройства страны. Начало 90-х годов ознаменовалось бурным ростом общественных организаций России. Граждане стали создавать спортивные, культурные, социальные, образовательные, профсоюзные и другие общественные организации. В результате к началу 2002 года в России было зарегистрировано около 200 тысяч общественных организаций. Однако осенью 2007 года исследование Фонда общественного мнения зафиксировало невысокую степень вовлеченности россиян в общественную деятельность – всего 14% респондентов положительно ответили на вопрос об участии в деятельности общественных организаций вообще. На вопрос: «В деятельности каких общественных объединений и других некоммерческих организаций, общественных гражданских инициатив вы принимаете участие, членом каких общественных организаций вы являетесь?» 60,8% респондентов ответили, что ни в каких, а 25,2% затруднились с ответом.

Однако, мнение и представление о деятельности общественных объединений у граждан российского общества неоднозначное. По данным специальных опросов Фонда общественного мнения [8], «российские граждане в большинстве своем продолжают видеть в общественных организациях номинальные структуры, а не реально действующие социальные институты»: 70% респондентов или вообще ничего не знают, или лишь «что-то слышали» об этих организациях; почти столько же (73%) ответили отрицательно на вопрос, хотели бы они участвовать в деятельности одной из них. И даже те, кто осведомлен о деятельности таких организаций, часто не верят в их эффективность. «Слабость наших общественных организаций, – сказал, например, эксперт Фонда общественного мнения из Вологды, – в том, что они не могут защитить именно права человека… У нас альтернативы государственным органам власти по большому счету нет». Таким образом, говорить о завершенности формирования гражданского общества в России преждевременно. Об этом свидетельствуют следующие факты. Если рассмотреть

один из главных субъектов гражданского общества – политические партии России, то в своем большинстве они являются политическими клубами, не имеющими должной организационной структуры, разработанной идеологии и социальной опоры. Зачастую партии создаются под конкретные личности – лидеров, которые оторваны от рядовых членов своей партии, что определяет их политическую бесперспективность и неконкурентоспособность. Другой факт говорит о том, что неизвестно точное количество общественных объединений, которые полноценно осуществляют свою деятельность. Ведь на деле может оказаться так, что только часть общественных объединений дееспособна. Остальные общественные объединения в силу экономических, политических, криминальных и разных других причин прозябают и не несут обществу никакой пользы.

Предоставление людям возможности определять свою жизнь. Что же мы подразумеваем под «возможностью определять свою жизнь»? В первую очередь, возможность определять свою жизнь – это возможность осуществлять свободный выбор своей будущей профессии. Что в настоящий момент больше всего влияет на выбор абитуриентом ВУЗа, в который он собирается поступать? Это собственный интерес к данной профессии, её престижность, оплачиваемость, количество бюджетных мест на данную специальность и другие факторы. Несомненно, престижность и оплачиваемость профессии зависят от уровня сложности выполняемой работы, от её объема и качества. В этом и состоит суть гражданского общества – человек использует свои собственные ресурсы, чтобы достичь определенного социального статуса. Реальность поступления на определенную специальность для многих зависит от количества бюджетных мест на данную специальность. Этот фактор полностью контролируется государством, с этим не поспоришь – государство определяет количество бюджетных мест в зависимости от проводимой ей политикой в области трудоустройства и занятости. При такой прекрасной картине, что же мешает россиянину свободно выбирать своё будущее? Таким камнем преткновения является коррупция в образовании и органах государственной

власти. Ведь наряду со студентами, поступившими в ВУЗы собственными усилиями, в ВУЗах учатся студенты, «купившие» своё обучение. Образование действительно превратилось в сферу услуг. Опасность заключается в том, что студенты, обладающие «связями», зачастую прилагая гораздо меньшие усилия, успешно заканчивают вузы наряду с другими, и при трудоустройстве, к примеру, в органы государственной власти, именно эти студенты обладают приоритетом, опять-таки в силу наличия прочного фундамента «связей». Таким образом, талантливые и трудолюбивые выпускники вынуждены тратить больше времени на поиск работы, хотя самым целеустремленным из них это не помеха. Но проблема даже не в добросовестной конкуренции, а в том, что на высоких государственных должностях могут оказаться «посаженные» служащие, уровень компетенции которых значительно уступает их коллегам, не имеющим «связей». Отсюда и зарождается основная проблема государства – недоверие граждан органам государственной власти. И это вновь напоминает нам о необходимости формирования сильных институтов гражданского общества в нашем государстве – институтов, в которых могут проявить все свои способности талантливые выпускники различных ВУЗов страны, институтов, которые явятся противовесом органам государственной власти, постоянно напоминая последним о необходимости считаться с главным источников власти нашего государства – с народом.

Таким образом, в данной работе мы обозначили необходимые условия формирования гражданского общества в России. Из анализа состояния данных условий в российской реальности мы можем сделать вывод о несформированности необходимой основы для становления гражданского общества в России в настоящий момент. Для построения гражданского общества необходима готовность населения к такой правовой ситуация и их инициатива на его развитие. Именно для этого населению необходимо создать комфортную среду для их достойной жизни и свободного развития. Таким образом, первостепенной задачей государства в данном направлении является поддержание высокого уровня и качества жизни населения, предоставление

неотъемлемых социальных гарантий, обеспечение высокого уровня судебной защиты прав граждан, что приведет к возрастанию правосознания населения страны и формированию низовых, базовых организаций гражданского общества, без которых не может меняться ментальность человека.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации // Российская газета. – 2009. – 21 января. – 27 с.
2. Добрынин, Н.М. Основы конституционного (государственного) права Российской Федерации: 100 вопросов и ответов. Практическое руководство. Современная версия новейшей истории государства / Н.М.Добрынин. – Новосибирск.: Наука, 2009. – С. 38-39
3. Богатырев Е.В., Добрынин Н.М. Российское правосудие и общественное правосознание/ Е.В.Богатырев, Н.М.Добрынин// Правосознание и правовая культура в России: современное состояние и перспективы: Сб. научных статей по материалам пятой Всерос. науч. - практич. конф. По редакцией Н.М.Добрынина, доктора юриических наук, профессора, Тюменский государственный университет. – Тюмень, 2009. - С. 77-85.
4. Федеральная служба государственной статистики - Социальное положение и уровень жизни населения России [Электронный ресурс]/ Режим доступа:// http://www.gks.ru/wps/PA_1_0_S5/Documents/jsp/Detail_default.jsp?category=1112178611292&elementId=1138698314188
5. Справочник ЦРУ по странам мира [Электронный ресурс]/ Режим доступа:// https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html
6. Human Development Reports [Электронный ресурс]/ Режим доступа:// http://hdr.undp.org/en/
7. Информационный бизнес портал market-pages.ru [Электронный ресурс]/ Режим доступа:// http://market-pages.ru/makroec/64.html

8. Фонд «Общественное мнение» [Электронный ресурс]/ Режим доступа:// http://www.fom.ru/

РАЗРАБОТКА ИДЕЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В РОССИИ (ПЕРВАЯ ПОЛОВИНА XIX ВЕКА) И ИХ АКТУАЛЬНОСТЬ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

П.С. Стешенцев, студент ИГиП ТюмГУ
направление «Юриспруденция»
Научный руководитель:
И.П.Климов, доктор исторических наук, профессор

Конституционализм в практическом смысле - это правление реально ограниченное конституцией; политическая система, опирающаяся на конституцию и конституционные методы правления. [1; 271] Концепция конституционализма относится к группе универсальных государственно-правовых теорий, которая обосновывает необходимость установления конституционного строя**.** Несмотря на свою универсальность, конституционализм имеет ряд специфических черт, которые зависят от исторического развития определенного общества и государства. Проблемы, возникающие в современном развитии конституционализма и государственно-правового строительства Российской Федерации, невозможно однозначно понять, если не проследить и не проанализировать процессы, происходившие в сфере государства и права нашей страны в прошлом.

Необходимо учитывать опыт и специфические черты исторического развития конституционализма, чтобы не совершать ошибки в настоящем и облегчить процесс государственно-правового строительства, используя его некоторые положения. Поэтому глубокое изучение, анализ становления, исторического развития и функционирования конституционализма в России - важная и актуальная тема, как в науке конституционного права, так и в

историко-юридических науках, в частности, истории отечественного государства и права.

Исследование проводится в рамках первой половины XIX века. Избрав такой период, можно показать зарождение некоторых идей конституционализма в период бурного развития общественно-политической мысли (XIX век). Затем предпринимается попытка обозначить возможное значение для современного этапа российского конституционализма.

Вначале необходимо остановиться на содержании понятия «конституционализм», поскольку существуют разночтения и некоторая неопределенность в его толковании. Его принято рассматривать как систему, потому что это довольно обширное явление. Например, изучая данную идею, исследователи В.Т. Кабышева и Т.М.Пряхина, выделили её основные ценностные элементы: федерализм, народовластие, разделение властей, верховенство права, приоритет прав и свобод человека. [2; 32-34] Также считает А.Г. Пархоменко, добавляя к перечисленному такие принципы, как парламентаризм, суверенитет (народный, национальный, государственный), политический плюрализм, разнообразие форм собственности и многое другое. [3]

Н.А. Богданова утверждает, что понятие «конституционализм» по уровню обобщения и систематизирующей роли приобрело свойство практически основной значимой и емкой категории, используемой в конституционном праве. В силу своей многоаспектности и многогранности понятие конституционализм и отражаемые им правовые явления может характеризоваться с различных сторон: теоретической, практической, нормативной, организационной. Исходя из названной классификации точек рассмотрения понятия, Н.А. Богданова дает и собственное определение понятия «конституционализм»: «Конституционализм - это система идей и взглядов, в которых воплощены представления о конституционном государстве, их конституционное оформление, а также политико-правовая практика реализации таких идей и закрепляющих их норм».[4; 135-138]

Таким образом, ученые сходятся в том, что конституционализм - это системное, объемное понятие, включающее в себя множество элементов и являющееся основной категорией при изучении правовых явлений в конституционном праве. Различаются их взгляды только методами, которые они применяют и соответственно результатом, который отображает элементы системы этого многогранного понятия.

На основе перечисленных определений можно выделить некоторые элементы для подробного изучения. Так, прежде всего, обозначу конституционные идеи, отвечающие принципам демократического развития государства и нормативно-правовой фундамент (база), связанные с практикой реализации принципов, воплощающихся в правовых и политических институтах конституционного строя государства на конкретном этапе развития. Начало XIX века в России ознаменовалось бурным развитием общественной и политической мысли. В обозначенный период можно говорить лишь о зарождении дворянского или правительственного конституционализма, который включал возникновение первых конституционных идей об ограничении власти монарха, планы преобразования абсолютизма в конституционную монархию (М.М.Сперанский), а также разработку проектов конституций (Н.Н. Новосильцева, П.И.Пестеля, Н. Муравьева).[5; 21]

Одним из элементов конституционализма является федерализм. Н.М.Добрынин считает, что федерализм является всем спектром явлений и отношений, непосредственно связанных с федеративной формой государственного устройства. Это явление вбирает в себя экономические, духовно-культурные, политико-правовые явления и закономерности, определяющие федеративную модель, существенно влияющие на нее, выражающие, оформляющие ее в разных сферах жизни государства и общества. [6; 78]

Естественно в проектах XIX века были идеи, относящиеся к государственному устройству. М.М. Сперанский считал, что необходимо разделить Российскую империю на части в целях лучшего расположения

государственных сил. Предполагалось разделение на области (те части, которые по пространству и населению не могут войти в общий распорядок управления) и губернии, которые составляют население от 100 до 300 тысяч душ и делятся на округа. Округ в свою очередь делится на волости и волостные города. При таком разделении устанавливаются степени децентрализации законодательной, исполнительной и судебной власти: 1) в волостных городах, округ составляющих; 2) в окружном городе; 3) в губернском; 4) в столице. Особенностью проекта М.М. Сперанского является выделение особой, державной власти, которая символизировала объединение всех остальных ветвей власти. [7]

По Государственной уставной грамоте Российской Империи 1820г. Н.Н. Новосильцев считал, что территория империи должна была пройти многоступенчатое деление на наместничества, губернии, уезды, округа (ст.1-6). Предоставлялся особый статус Санкт-Петербургу и Москве (ст.8). Реминисценцию данной нормы можно и найти в Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой те же города имею федеральное значение (ст.65, п.1). Предполагалась меньшая децентрализация власти, но опять же она соединялась во власти монарха. Так должен был создаться Государственный сейм, делившийся на 4 сейма наместнических областей, созывавшихся каждые 3 года, а также общую Государственную Думу, созывавшуюся каждые 5 лет (гл. IV разряд 1, разряд 2). Схожий принцип децентрализации был у судебной власти и исполнительной. Должен был учреждаться верховный государственный суд и верховные суды наместничеств, которые различались подсудностью. Исполнительная власть олицетворялась Государственным Советом, который разделялся на общее собрание и на правительный совет или Комитет министров. Такие же советы создавались в наместничествах, которые действовали вместе с назначаемым наместником (отделение II, IV). Далее, по нисходящей, соответственно образовывались органы всех ветвей властей (губернский суд, уездное начальство ит.д.). [8]

Один из декабристских проектов, «Русская правда» П.И. Пестеля, предполагала иную, противоположную идею. Россия должна была стать единым и неделимым государством (гл.1, §4; гл.2 § 16).

Проект конституции Н. М. Муравьёва предусматривал образование Российской федерации в составе 13 держав, 2 областей и 368 уездов или поветов (гл.IV,ст.43). Причем, опять государственная власть делилась на три ветви (судебная, исполнительная, законодательная). Законодательная власть принадлежала народному Вече (разделялось на Верховную Думу и Палату народных представителей), а также в рамках своей компетенции правительствующему собранию держав (Глава VI, XII). Исполнительная власть должна была принадлежать Российскому Правительству, Верховным Чиновником которого являлся сам Император. (Глава X). В державах власть поручалась Державному Правителю, его Наместнику и Совету (Глава XIII). Судебную власть предполагалось устроить таким же образом, однако прямого указания на это в документе «Конституции» нельзя найти, так как возможно она была не завершена. [9]

В соответствии с действующей Конституцией Российской Федерации 1993 года «Россия есть демократическое федеративное правовое государство» и «наименование Российская Федерация и Россия равнозначны» (ст. 1). Существует и отдельная глава III, подробно регулирующая федеративное устройство. В ней, например, разграничивается подведомственность Российской Федерации и субъектов, то есть устанавливается децентрализация власти (ст. 71-73). Н.М. Добрынин считает, что при федерализме интересы частей и целого приводятся к гармонии путем разграничения полномочия и сфер исключительного поведения Одним из демократических принципов является принцип разделения властей, который в Конституции 1993 года присутствует (ст.10).

Необходимо отметить ещё одну схожую проблемную черту. Это нормативная классификация субъектов (частей) по национальному признаку. Даже если обратить внимание на их названия, можно увидеть, что в Российской

Федерации есть Республики Ингушетия, Дагестан, Башкортостан, а в соответствии, например, с «Конституцией» Н.М.Муравьева должны были быть организованы Кавказская и Украинская державы. Здесь бы хотелось отметить мнение В.Е. Чиркина, который считает, что федерации возникают, как правило, не в результате добровольных союзов, а в ходе насильственного присоединения территорий. [10;154] Россия на протяжении большей части своей истории расширяла границы за счет захватов и колонизации соседних территорий. В последнее время этого не происходит, однако Российская Федерация, конечно же, считается результатом исторического развития и Российской Империи и Советского Союза, поэтому и сохраняются определенные черты. По мнению Н.М. Добрынина, наличие национально-территориальных образований в рамках федерации способствует распаду государства.

Таким образом, можно сказать то, что основной принцип конституционной идеи федерализма красной нитью проходит почти через все известные проекты конституций первой половины XIX и черты его сохраняются и в современной Конституции России. Это принцип децентрализации государственной власти на основе разграничения предметов ведения и полномочия между федерацией и частями. Как в идеях XIX века, так и в современной конституционной правовой базе встречается важнейший демократический, сопутствующий федерализму, правовой принцип разделения государственной власти.

В конституционных идеях XIX века обращалось внимание на права и свободы человека. Сперанский выделял политические и гражданские права. Однако он разграничивал их на общие и особенные, которые должны были принадлежать определенным сословиям. Политические права также по проекту разграничивались только уже на основании наличия собственности и частично социального положения, которое предполагало по воспитанию и образу жизни довольно разума и добропорядочности. Таким образом, большая часть населения обделялась политическими правами.

По проекту Н.Н. Новосильцева должны были провозглашаться свобода совести, однако господствующей религия признавалось «православная греко-

российская вера» (ст.78), равенство всех перед законом (ст. 80), «без суда никто да не накажется» (ст.81), свобода печати (ст.89), право на народное представительство (ст. 91), защита «священного и неприкосновенного» права собственности (ст. 97). В отличие от М.М. Сперанского Н.Н. Новосильцев предполагал, что провозглашенные права должны были распространяться на всех российских подданных.

По Революционному проекту Н.М. Муравьева предполагалось установить равенство всех перед законом (ст.10), свободу мысли, слова, печати (ст. 14), свободу экономической и предпринимательской деятельности (ст. 16, 32), право на рассмотрение дела в суде присяжных (ст.17, ст.18), «неприкосновенное и священное право» собственности (ст. 23).

На современном этапе правам и свободам человека уделяется особое внимание. В Конституции есть специальная глава II, регулирующая права и обязанности граждан. В ней обозначены схожие с конституционными идеями основные права и свободы человека и гражданина: равенство перед законом и судом (ст.19), свобода передвижения (ст. 27), свобода совести и вероисповедания (ст. 28), свобода мысли и слова (ст. 29), право заниматься законной экономической и предпринимательской (ст. 34), право частной собственности (ст.35).

Таким образом, можно заметить схожие черты в конституционных идеях начала XIX века и конституционной правовой базой России на современном этапе. В наше время конституционализм намного более развит и разветвлен. Конституционные идеи XIX века есть часть исторического, эволюционного развития конституционализма современности. Поэтому для облегчения развития этой теории необходимо обращение к историческому опыту.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Белов В.А., Бойцова В.В. и др. Большой юридический словарь. М.:Инфра-М, 2001.

2. Кабышев В.Т. Пряхина Т.М. Теоретические проблемы российского конституционализма / Вестник Саратовской государственной академии права.1995. № 2.

3. Пархоменко А.Г. Идеи российского конституционализма и их реализация в отечественном конституционном (государственном) праве: М. 1998.

4. Богданова Н.А. Категория «конституционализм» в науке конституционного права // Русский конституционализм: проблемы и решения. М.: 1999.

5. Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М. – Новосибирск: ООО «Издательство ЮКЭА», 2002.

6. Н. М. Добрынин. Российский Федерализм: генезис, эволюция. Избранные публикации. В 2-х т. 1 т. Новосибирск: Наука, 2008.

7. Сперанский М.М. План государственного преобразования графа М.М. Сперанского (Введение к уложению государственных законов 1809г.)/ Сперанский М.М. – Москва: Государственная публичная историческая библиотека России,2004.

8. Шильдер Н. К. Император Александр Первый, его жизнь и царствование: В 4-х т. / Н. К. Шильдер. — СПб.: А. С. Суворин, 1897—1898.

9. Восстание декабристов. Документы и материалы, т. 7, М. — Л., 1925—1969.

10. Чиркин В.Е. модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право 1994. № 8-9.

ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА: ИСТОКИ И СОВРЕМЕННОСТЬ

С.Р. Абузярова, аспирантка кафедры конституционного и муниципального права ИГиП ТюмГУ

Научный руководитель:

Н.М. Добрынин, доктор юридических наук, профессор

Вступление современного человечества в XXI век, кроме технических достижений, было ознаменовано, прежде всего, повсеместным распространением идеи социального государства с последующей реализацией этой идеи в социальной практике ведущих стран цивилизованного мира.

Впервые концепция социального государства оформилась в трудах немецких ученых XIX в.: Л. фон Штейна, Ю. Оффнера, Ф. Науманна, А.Вагнера. Она была продуктом немецкой консервативной мысли [1; 81-106].

В основном законе ФРГ констатируется, что «Федеративная Республика Германия является демократическим и социальным федеративным государством» (ст. 20) [2; 187]. Положения о «социальном государстве» в тех или иных вариациях включены в конституции многих стран мира, где имеются прочные демократические традиции, а правовые и государственные институты, законы и традиции основываются на идее высшей ценности личности, ее прав и свобод [3; 41-45].

Кроме теоретических разработок концепции «социального государства», где пальма первенства принадлежит ученым ФРГ, в 1950–1960-е гг. начался процесс «цепной реакции» по введению статуса социального государства в национальные конституции стран Европы и мира в целом.

В Конституции Итальянской Республики от 22 декабря 1947 г. в ст. 3 было записано: «Задача Республики – устранять препятствия экономического и социального порядка, которые, фактически ограничивая свободу и равенство граждан, мешают полному развитию человеческой личности и эффективному участию всех трудящихся в политической, экономической и социальной организации страны» [4]. В самой ранней из ныне действующих конституций – Конституции США, хотя и не содержалось подобных установлений, однако было положение о том, что «никакие денежные выдачи из Казначейства не могут производиться иначе как согласно установленным законом назначениям» [5]. Эта конституционная норма явилась основой для принятия закона о социальном

обеспечении в 1935 году, ставшего исторической вехой в американском социальном законодательстве.

Английские ученые Фернис Норман и Тилтон Тимоти в своей работе, вышедшей в Лондоне, «Состояние государства благоденствия. От социальной безопасности к социальному равенству» выделили 3 разновидности «государства благоденствия». Первую разновидность они назвали «позитивное государство социальной защиты», основанное на идеологии индивидуализма и охране корпоративных интересов и не гарантирующее высокий уровень защиты всем слоям. Прототипом этой модели, по их мнению, являются США. Вторая разновидность именуется «государство социальной безопасности», которое обеспечивает полную занятость населения с доходами не ниже прожиточного минимума и гарантирует равенство социальных возможностей, а не материальное равенство. Его прототип - Великобритания. Третья разновидность получила название «социальное государство всеобщего благоденствия», которое реализует принципы равенства, солидаризма, корпоративизма, активно проводит социальную политику через государственные и общественные службы, выравнивая различия в доходах населения. Этому типу соответствует Швеция [6; 90-92].

Не смотря на то, что идея социального государства была провозглашена более 100 лет назад, но лишь в настоящее время складываются необходимые и достаточные условия для практической реализации этой идеи. Социально-политическая реальность современных демократических стран со всей очевидностью показывает большой спектр возможностей и преимуществ во всех сферах общества, которые возникают благодаря практическому применению идеи социального государства. Изучение этой идеи, а также ее возникновение, становление и развитие имеют непреходящую ценность не только в теоретическом плане, но, прежде всего, в практическом аспекте динамичного функционирования современной цивилизации в контексте ее поступательного развития [7; 81-106].

Сегодня задача построения и эффективного функционирования социального государства занимает важнейшее место в идеологических воззрениях всех цивилизованных политических сил современности. Сложилось общепринятое понимание того, что в решении указанной задачи необходимо сосредоточение всех находящихся в распоряжении общества экономических, политических, идеологических, правовых и иных средств и методов. Причем приоритет здесь принадлежит первым, ибо использование именно экономических рычагов позволяет обеспечить рост благосостояния, защитить наиболее уязвимые в социальном плане слои. Разумеется, это не влечет недооценки возможностей политических и правовых средств и методов в комплексном механизме социальной защиты человека.

Стратегическая цель социального государства зафиксирована на международно-правовом уровне. Так, Всеобщая декларация прав человека (ст. 25), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ст. 11) обозначают стратегическую цель социального государства – обеспечение права каждого человека на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилье, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и права на обеспечение на случай безработицы и иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам. Социально-экономические права личности должны представлять собой устойчивую, сбалансированную систему, поскольку в рассматриваемой сфере сталкиваются между собой различные публичные и частные интересы, как правило, неравных социальных групп [8; 45-48].

В России этой проблематике уделял самое пристальное внимание ученый-правовед П. И. Новгородцев (1866–1924 гг.). Однако последующая череда глобальных политических событий в Европе (I мировая война, зарождение тоталитарных режимов в Германии и СССР, II мировая война) отодвинули и замедлили разработку данной проблематики на достаточно длительный срок.

В дальнейшем развитие идеи «социального государства» в России было отмечено тем, что в СССР проводилась активная социальная политика, до сих пор оставшаяся в памяти многих людей образцом социальной заботы государства о своих гражданах. При этом аппарат (партийный и государственный) был единственным субъектом социальной политики, а общество как независимый от госвласти субъект фактически не существовало. Однако попытка построения в СССР государства «всеобщего благоденствия», как в Европе, не увенчалась успехом [9; 50].

При анализе процессов развития социальной сферы в постсоветский период следует разграничивать, как минимум, два этапа – период с 1992 по 1999 г., когда социальная политика в классическом ее понимании, т.е. политика, направленная защиту и поддержку народонаселения страны, была подчинена парадигме антикризисного управления и фактически строилась по принципу «ответного реагирования», ситуативного распределения (и перераспределения) финансовых и организационных ресурсов, предполагающих «снятие» наиболее острых социальных вопросов, и период, начавшийся в 2000-2003 гг., который характеризуется попытками построения системной модели управления социальной сферой, отвечающей реалиям глобального рынка и обеспечивающей эффективное (опережающее) решение возникающих социальных проблем [10].

В свою очередь, формирование новой концепции социальной политики вызвало оживленную теоретическую дискуссию относительно содержания понятия «социальное государство» в условиях глобального рынка, а также возможности использования данного понятия при анализе процессов социального реформирования в современной России [11]

В статье 7 действующей Конституции Российской Федерации наша страна провозглашена социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [12]. В России охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства и детства, инвалидов и пожилых

граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Представляется, что данная статья точно и адекватно отражает современное понимание социального государства и полно раскрывает его суть. Социальные права – это гарантированные Конституцией Российской Федерации, другими нормативно-правовыми актами возможности, а также средства воздействия на сознание и поведение человека, обеспечивающие человеку достойный уровень жизни и социальную защищенность [13; 280-281]. Традиционно они относятся ко второму поколению прав человека. Объем и степень реализованности социальных прав во многом зависят от состояния экономики и ресурсов, и поэтому гарантии их реализации по сравнению с гражданскими и политическими правами первого поколения менее развиты[14; 159].

Конституционное закрепление социального государства означает возложение на государство общесоциальной функции. Государство – фактор общественного благополучия, основывающегося на принципах социального равенства, солидарности и взаимной ответственности членов общества.

Вместе с тем перед российским обществом сегодня стоит множество сложнейших проблем во многих областях жизни.

Остается нерешенным ряд ключевых вопросов государственно-правового строительства, формирования гражданского общества, организации местного самоуправления, упрочения нравственных начал в общественном сознании. Наконец, далеко не во всем решена важнейшая задача функционирования российского государства как социального, включая гарантирование им основных социально-экономических прав и свобод человека и гражданина.

Стабильность и поступательное развитие любого общества, создание достойных условий жизнедеятельности граждан неразрывно связаны с состоянием защищенности фундаментальных интересов личности, общества и государства. Эти интересы наглядно отражаются в социальной сфере, которая в правовом государстве объективно становится приоритетной. В итоге обеспечению социального благополучия граждан должно быть подчинено

функционирование всех институтов власти демократического общества, законотворчество, применение законов. На это нацелен рост экономического потенциала гражданского общества. Для этого в правовом поле ведется политическая борьба, вырабатывается соответствующая идеология.

Осуществление в современной России широкомасштабных реформ во всех сферах жизни значительно повышает ответственность государства за обеспечение должной социальной защищенности своих граждан. Целенаправленная социальная политика государства призвана смягчать негативные социальные явления и противоречия, неизбежно возникающие при проведении радикального переустройства общества.

Сложность решения социальных вопросов имеет выраженные объективные аспекты. Мировой опыт показывает трудность одновременного обеспечения высокого уровня экономики и в равной мере высокой социальной защищенности населения в течение продолжительного времени (10–15лет). Развивающаяся рыночная экономика стимулирует развитие хозяйственной активности, предпринимательской инициативы и одновременно обостряет конкуренцию, меняет механизмы рыночного саморегулирования, что увеличивает риск безработицы, социальной незащищенности многих людей.

В контексте российской действительности все эти проблемы звучат несколько иначе. Условия жизни большинства современных россиян не достигают уровня жизни среднестатистического европейца, но информированность российских граждан в этом вопросе обусловливает повышение уровня притязаний в целом [15; 45-48].

Следует отметить, что ни в одной из известных классификаций типов социального государства современная Россия не упоминается. В Конституции РФ не нашли отражения многие существенно важные положения, без которых принцип социального государства может остаться лишь декларацией.

В литературе уделяется достаточно много внимания содержанию таких понятий, как «политика социального государства», «достойная жизнь», «свободное развитие человека». Вместе с тем в эти понятия нередко

вкладывается разный смысл, в том числе и законодателем, что вызывает определенные сложности в законотворчестве и правоприменительной практике, а также в теоретической разработке проблемы социального государства. Принципы социального государства закреплены в международном праве и отражены в Европейской социальной хартии (1961 г.) [16].

В свою очередь президент Российской Федерации Дмитрий Медведев 3 июня 2009 г. подписал Федеральный закон «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года». Закон был принят Госдумой 20 мая 2009 г. и одобрен Советом Федерации 27 мая 2009 г. [17].

В плане своего социально-политического назначения как института российское социальное государство должно стать общенародным государством большинства и для большинства, при этом гарантирующего и соблюдающего установленные законом права и свободы каждого отдельного гражданина.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Краснолуцкий, Г. Н. Правовое и социальное государство: политологические исследования и пути становления/ Г. Н. Краснолуцкий // Управленческое консультирование. - 2009. - № 2. - С. 81-106

2. Конституции государств Европейского союза. – М., 1999. – С. 187.

3. Иваненко, В. А., Иваненко В. С. Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты/ В. А. Иваненко, – СПб., 2003. – С. 41–45.

4. Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 г. // Конституции зарубежных государств. М.: Бек, 1997.

5. Конституция США от 17 сентября 1787 г. Ст. 1, разд. 9. Там же.

6. Милецкий В. П. Социальное государство: эволюция идей//Политические процессы в России в сравнительном измерении. - СПб., 1997. - С. 90-92.

7. Краснолуцкий, Г. Н. Правовое и социальное государство: политологические исследования и пути становления/ Г. Н. Краснолуцкий // Управленческое консультирование. - 2009. - № 2. - С. 81-106

8. Ростовщиков И. В., Бычек Т. А. Социальные проблемы и политико-правовой режим социального государства // Известия Волгоградского государственного технического университета. - 2006 - № 6. - С.45-48.

9. Калашников С. В. Становление социального государства в России. – М: Экономика 2007. - С. 50

10. ФЗ № 131 от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ФЗ № 122 от 22.08.2004г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении дополнений и изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

11. См., например, Кузнецов Ю. Роковой выбор // Отечественные записки, 2003, № 3, С. 85–94; Сидорина Т. На пути к мировой социальной политике // Журнал исследований социальной политики, 2005, т. 3, № 1, С. 29,38;

12. Конституция Российской Федерации: Словарь-справочник. СПб., 2004

13. Словарь-справочник по правам человека: основные понятия и институты. М., 2006. С. 280–281.

14. Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2003. С. 159.

15. Ростовщиков И. В., Бычек Т. А. Социальные проблемы и политико-правовой режим социального государства // Известия Волгоградского государственного технического университета. 2006 № 6, С.45-48.

16. Международные акты о правах человека: Сб. документов. М., 2000.

17. Федеральный закон «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года» http://news.kremlin.ru/news/4283

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В РОССИИ КАК ФАКТОР СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РАБОТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

М.М. Волынкина, студентка ИГиП ТюмГУ,
направление «Юриспруденция»
Научный руководитель:
И.П.Климов, доктор исторических наук, профессор

В нашей стране происходит сложный процесс становления института государственной службы, и параллельно с ним, разрабатывается законодательство, имеющее антикоррупционную направленность. В современной научной литературе по проблемам борьбы с коррупцией существует множество определений коррупции. Ее рассматривают в нескольких аспектах: социальном, политическом, правовом. Ряд ученых считает, что коррупцию нужно рассматривать не как конкретный состав преступления или административного правонарушения, а как совокупность родственных деяний, включающих в себя ряд должностных злоупотреблений.

Актуальность темы высока. На протяжении многих веков государство принимает различные меры по борьбе с коррупцией, однако до сих пор не найдены наиболее эффективные и это явление продолжает оставаться острой проблемой и сегодняшнего дня.

Целью является исследование противокоррупционных мер в российских памятниках права, как условие совершенствования работы государственного аппарата.

Задачи:

1.изучить историю возникновения коррупции и противокоррупционных мер в средневековой Руси.

2.рассмотреть борьбу с коррупцией и ее правовые аспекты в Российской империи.

3.проанализировать административные и уголовно-правовые меры противодействия коррупции как средство для улучшения работы государственного аппарата.

Коррупция-это явление отнюдь не новое в жизни общества, оно имеет многовековую историю и присуще буквально всем государствам. О существовании коррупции уже в древних цивилизациях говорят многочисленные письменные памятники минувших лет, (Кодекс Хаммурапи, Русская Правда, Псковская судная грамота, Соборное уложение 1649 г., Судебники XV-XVI веков).

В Судебнике 1550 года появляется группа преступлений против порядка управления, что было связано с общими процессами административных преобразований, связанных с государственной централизацией. Среди должностных преступлений на первом месте стояло лихоимство, чаще всего понимаемое как нарушение установленного порядка судопроизводства. «Посул» был законным актом еще в XV в: для большего прилежания судья получал плату от подсудимого. Нормирование размеров «посулов» превращало излишки в предмет лихоимства и посул превращался во взятку. Судебник 1550 года связывает с получением посула вынесение неправосудного решения судом, за что предусматривалось уголовное наказание в виде временного и бессрочного тюремного заключения (ст.4) [10; 43]

В дальнейшем санкции уголовного характера стали сочетаться с мерами административного воздействия. Особенно показательны в данном ракурсе периоды правления российских императоров Петра 1 и Александра 1, которые наиболее ярко отражают особенности борьбы с коррупцией. Петровская систематизация уголовно-правовых норм значительно затронула раздел должностных преступлений. Петр1 в 1714 г издал указ «О воспрещении взяток и посулов», по которому взяточничество квалифицировалось как противоправное деяние, наносившее тяжкий вред и убыток государству, подлежавшее строжайшему уголовному наказанию. По оценкам современников, более всего уголовных дел о взяточничестве заводилось на воевод и губернаторов. Так, в

1721г. был изобличен и публично казнен сибирский губернатор Матвей Петрович Гагарин. Ему было предъявлено обвинение в растрате 305554 рублей казенных денег (деньги по тем временам колоссальные), во взяточничестве, присвоении товаров, полученных в ходе торговли с иностранными государствами, а затем четвертован за взяточничество оберфискал Нестеров, изобличивший Гагарина. Та же участь постигла князя Кольцова-Массальского, сильно разжившегося лихоимством при управлении соляными сборами. Пятый департамент Сената не успевал учреждать так называемые следственные комиссии для рассмотрения судных дел. Комиссию обычно возглавлял коллежский прокурор с двумя помощниками – членами комиссии. Состав «бригады» постепенно менялся, ибо расследование было затяжным, чиновники уходили в отставку, переходили на другую работу или умирали. Работа «комиссионеров» оплачивалась из кармана обвиняемого, который иногда и не доживал до исхода дела. Встречались и «молниеносные» дела. Особенно если они велись в Преображенском приказе.

Понимая, что одних запретительных и карательных мер недостаточно, Петр I прибегает к административно-правовым средствам, направленным на упорядочение государственной службы и разработку критериев требований, которые должны были предъявляться к чиновникам государственного аппарата. Так, Генеральный регламент 1720 г. и специальные уставы о гражданской службе делали акцент на характеристику государственного служащего как человека высокой нравственности. От него требовались «верность к службе», сохранение государственной тайны, тщательное соблюдение установленных правил делопроизводства. Выполнение служебных обязанностей должно было осуществляться «верно и прилежно, ни по дружбе или вражде, или за взятку».

В целях противодействия подкупу и продажности служилых людей Петр I впервые среди российских монархов повысил им жалованье, что было им сделано сначала в 1708 г. при проведении губернской реформы, а затем в 1714 г. по указу «О воспрещении взяток о посулов».

Причем Петр I пытался привлечь к борьбе с коррупцией население. Он разрешил всем людям, независимо от чина и звания, доносить лично ему о лихоимстве, а за справедливый донос определялась награда: «богатство того преступника, движимое, недвижимое, отдано будет…». Однако политика Петра1 по противодействию коррупции была непоследовательной. Проведенная императором крупномасштабная реформа государственного аппарата привела к резкому увеличению количества управленцев. Государство оказалось не в состоянии их содержать. Нехватка денежных средств заставила российское государство вернуться к прежней системе обеспечения чиновников, предусматривавшей работу канцелярских служащих в городах без жалованья с позволением «брать акциденцию от дел». Тем самым узаконивал тот же средневековой обычай кормиться чиновникам за счет населения.

Придавая большое значение воспитанию чиновников в духе честности, порядочности, стремясь способствовать очищению их от таких пороков как фальсификация фактов в выгодном свете, приукрашивание действительности в подведомственных им учреждениях российское государство в XIX в. использовало в этих целях влияние и авторитет главы верховной власти, его личный имидж. Так, в 1702 г. Александр I издал указ, в котором выразил неудовольствие практикой показного благополучия и организованными по приказу начальства картинами «всенародного ликования» во время встреч с императором, что делало Александра I в глазах подданных мудрым и опытным администратором, противником всякой фальши, что, естественно, оказывало позитивное влияние на служебную деятельность гражданских служащих и их личное поведение. В первой четверти XIX в., Александр I издал указ, согласно которому, все чиновники должны были иметь соответствующее образование – знать право, историю, географию, иностранный язык, статистику, математику, физику, а в том случае, если образование было домашним, надо было сдать определенные экзамены «на чин» [11]. Так, при Петре I и Александре I борьба с коррупцией велась для того, чтобы улучшить, усовершенствовать работу госаппарата. Также первое законодательное ограничение коррупционных

действий принадлежит Ивану III, а Иван Грозный ввел смертную казнь в качестве наказания за чрезмерность во взятках. Таким образом, правительствами во все времена предпринимались и продолжают предприниматься разнообразные меры по борьбе с коррупцией в системе государственной службы.

Можно обнаружить некоторые позитивные стороны в советском опыте борьбы с коррупцией, в частности, по вовлечению в данный процесс общественности. По Конституции СССР 1977г. были учреждены комитеты и посты народного контроля, которые проводили большую работу по проверке эффективности работы администрации государственных предприятий и учреждений, выявлению и устранению имевшихся недостатков, в том числе касавшихся злоупотреблением должностными лицами своим служебным положением (ст.126) [10]. Интересная практика борьбы со взяточничеством сложилась в период НЭПа, когда был осуществлен переход к многоукладной экономике и начали действовать рыночные механизмы хозяйствования. Тогда были сформированы ведомственные комиссии по борьбе со взяточничеством. Они разрабатывали конкретные мероприятия борьбы с учетом специфики каждого ведомства, включавшие меры как административного, так и воспитательного характера, в том числе предусматривалось премирование лиц, содействовавших раскрытию взяточничества: они получали 10% от конфискованного имущества у осужденного за взятки [7; 124-126].

Необходимо отметить, что современная практика борьбы с взяточничеством по разным причинам не слишком продвинулась вперед. Так, под предлогом «декриминализации» по действующему уголовному законодательству наказание за получение взятки наполовину снижено, исключено дополнительное эффективное наказание – конфискация имущества (достаточно сравнить санкции основного состава данного преступления по ч. 1 ст.290 УК РСФСР и ч.1 ст. 290 УК РФ). одновременно в санкцию включено альтернативное более мягкое, чем лишение свободы, наказание – штраф, что позволяет взяткополучателю практически официально откупиться от ответственности. В этой связи возникает

вопрос, почему единственная возможность – конфисковать имущество, нажитое преступным путем, законодателем не используется.

Советский опыт борьбы с коррупцией был воспринят «новой» Россией, и в современной России принимались всевозможные указы, законы о борьбе с коррупцией для усовершенствования работы госаппарата, должностных лиц: указ Президента России «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» от 4 апреля 1992г.; «Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции»,принятая 31 октября 2003 г. Генеральной Ассамблеей ООН, и 19 мая 2008 года вышел Указ Президента Российской Федерации «О мерах по противодействию коррупции», который на данный момент является действующим.

Почему человечество, несмотря на многовековой опыт противодействия коррупции, не может достичь реальных результатов? Анализ историко-правового опыта показывает, что данная болезнь, которая превратилась почти в неизлечимую, обусловлена целым комплексом причин. Во-первых, противоречивый характер государственной политики по формированию и содержанию управленческих структур (с одной стороны, осуждение взяточничества и введение мер уголовного и административного характера за должностные правонарушения, а с другой – сокращение расходов на содержание государственного аппарата и фактическое поощрение «подношений» и «почестей»). Во-вторых, несовершенство законодательства. Достаточно сказать, что для принятия закона «О противодействии коррупции» в постсоветской России потребовалось 17 лет. В-третьих, со взяточничеством среди чиновников государственного аппарата боролись в основном представители самого аппарата, что приводило к двум последствиям:

а) боровшиеся были органически не в состоянии менять коренные причины, его порождавшие, поскольку они восходили к важнейшим условиям существования самой системы;

б) борьба против взяточничества нередко перерастала в борьбу против конкурентов на рынке коррупционных услуг. В-четвертых, бездействие, либо

отсутствие контролирующих органов. В-пятых, в живучести коррупции играли и играют немаловажную роль морально-нравственные ценности - попустительство к использованию служебного положения в личных целях в коллективе сослуживцев и беспринципность руководителей.

Можно сделать вывод о том, что, несмотря на многовековой опыт борьбы с коррупцией, в настоящее время государство, как и прежде, признавая опасность этого явления, ведет себя весьма непоследовательно. Объявленная широкомасштабная борьба с коррупцией по сей день практически не имеет правовой основы. В результате – «хроническая болезнь» не вылечена, а лишь приглушена и продолжает существовать. И это закономерно, поскольку исторический опыт борьбы с коррупцией наглядно показывает, что эффективной она может быть только в том случае, когда проявляется государственная воля в борьбе с этим явлением, когда она ведется профессионально, в рамках закона и при широкой поддержке населения. Только декларирование необходимости борьбы с коррупцией без принятия и активного использования всех законных мер ко всем гражданам независимо от их социального положения в обществе не может привести к желаемому результату.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Акимова Н.В. Истоки коррупции и особенности борьбы с ней в России XIV-XVII веков// История государства и права.2008.№8.с.17-19.

2. Бернер А.Ф. Учебник уголовного права. Т.2 СПб., С.281

3. История отечественного государства и права. Ч. 1: Учебник/ Под ред. О.И. Чистякова. – 4-е изд., перераб. и доп.-М.: Юристъ, 2006.-478с.

4. Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы (история и современность)// Государство и право.2002.№9.с.35-37.

5. Лохвицкий А.В. Курс русского уголовного права. СПб., 1871г. с.426,429

6. Лунев В.В. «Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы», (тезисы доклада) // «Государство и право». 2000. №4.

7. Мельников В.П. Нечипоренко В.С, Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность. Ч.I.М.:РАГС, 2000.

8. Неклюдов Н.А. Взяточничество и лихоимство//Юридическая летопись. 1890г.с.514

9. Российское законодательство X-XX веков. Т.4.М.: Юрид. лит., 1986.

10. Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России.-М.: «Проспект», 1998.-472 с.

11. Щепетев В.И. История государственного управления в России. М.: Владос,2003.

12. Юридический энциклопедический словарь/ сост. Е.А. Яных, В. А. Захаркина.-М.: АСТ; Киев: НКП, 2009.-288с.

ВЛАСТЬ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В РОССИИ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ[1]

М. И. Шуневич, студентка ИГиП ТюмГУ,
направление «Юриспруденция»
Научный руководитель:
И. С. Романчук, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права ИГиП ТюмГУ

«В гражданском обществе каждый для себя – цель, все другие для него ничто. Но без соотношения с другими он не может достигнуть объёма своих целей» - писал Г. В. Ф. Гегель [1; 82].

Гражданское общество – это свободное демократическое правовое общество, ориентированное на конкретного человека, создающего атмосферу уважения к правовым традициям и законам, общегуманистическим идеалам, обеспечивающее свободу творческой и предпринимательской деятельности, создающее возможность достижения благополучия и реализации прав человека и гражданина, органично вырабатывающее механизмы ограничения и контроля за

[1] Работа выполнена в рамках гранта Президента Российской Федерации – МК- 2791.2010.6.

деятельностью государства [2; 267-268]. Такое определение дано в учебнике по теории государства и права.

Таким образом, вопрос определения понятия гражданского общества достаточно давно изучается учёными и в данный момент, в условиях, когда речь идёт о возможности полного «демонтирования» политической системы, пожалуй, снова вызывает значительный интерес со стороны различных организаций.

Уже само слово «гражданин» характеризует личность, чья активность не сводится к выполнению только семейных или служебных обязанностей, а предполагает политическое участие, формы которого достаточно разнообразны. Среди причин же политического участия выделяют четыре основных [3]: чувство гражданской ответственности и долга; субъективная уверенность в эффективности участия; доверие граждан друг другу; объективная ситуация, подталкивающая людей вмешиваться в политические дела.

По мнению американского ученого Э. Даунса, решение о политическом участии принимается тогда, когда «стоимость» от ожидаемых результатов превышает «цену» участия, то есть материальные, временные и психологические затраты на участие [4].

Так, можно сделать важный вывод: гражданам необходима свобода, а обеспечить свободой своих граждан, как писал Ж. Ж. Руссо, способно лишь сильное государство. Следовательно, речь идёт о необходимости властвования над пресловутым гражданским обществом.

Так исторически сложилось, что когда в конце XIX – начале XX вв., когда Россия вступила в период модернизации, перед ней открылось несколько путей возможного развития. В странах Европы этот процесс совершался в рамках буржуазного развития. Перед Россией же обозначился выбор: либо следовать в фарватере общего развития западной цивилизации, либо попробовать найти свой путь, пытаясь при этом экономически не отстать от ведущих стран. Выбор был не простой, и на практике страна постепенно двигалась в обоих направлениях.

Для системы «гражданское общество – власть» это имело несколько значимых последствий. Прежде всего, это означало, что в России шло формирование институтов гражданского общества как на основе национальной традиции, так и на основе заимствованного опыта Западных государств. Но, поскольку государство имеет не только внутриполитические, но и внешнеполитические функции, его развитие существенно в большей мере, чем развитие гражданского общества, шло под воздействием зарубежного влияния. А раз так, то на новом стадиальном уровне повторялось и усиливалось противоречие между традиционализмом общества и западничеством власти, заложенное ещё во времена петровских преобразований.

Иными словами, конфликт власти и общества в России идёт с давних времён, и необходимо учитывать генезис данного конфликта для рассмотрения его в современных условиях модернизации. Как показывают исследования современных историков, существовавшая в России на рубеже XIX-XX вв. форма государства не была тождественна империям современного типа, скажем Британской или Французской колониальным империям. В России сохранялась особая форма имперства, когда государство выполняло роль, в чём-то схожую с ролью отца в большой патриархальной семье. Модернизация рубежа XIX-XX вв. замещала эту патриархальную государственность новой. Теперь уже усиление государства шло не по линии его патерналистской, защитной функции по отношению к обществу, а по линии разрыва между интересами государства и общества. Диктат государства над обществом начал опасно усиливаться.

В середине 80-х гг. XX в. Россия вновь оказывается перед лицом выбора исторического пути развития. Ей вновь предстоит решать проблемы модернизации, определять вектор социально-экономических и политических реформ. Результаты начавшего процесса трансформации российского общества на сегодняшний день крайне тяжелы как для общества в целом, так и для отдельных людей поставленных в условия борьбы за выживание.

Таким образом, государственная власть постоянно функционирует, непрерывно воздействует на различные сферы общества и сама проявляется в

особом виде отношений – властеотношениях, образующих своеобразную политико-правовую ткань общества.

На основе данного теоретического материала, необходимо, безусловно, рассмотреть и развитие ситуации на практике.

Институт современного развития (ИНСОР), известный как «мозговой центр» президента Дмитрия Медведева, предложил российской правящей элите свой взгляд на построение «идеального завтра» для России. Времени на раздумья, по мнению экспертов, у страны практически не осталось: экономическое отставание от ведущих государств растет, а «лучшие люди» эмигрируют. Однако для реализации плана ИНСОРа надо полностью демонтировать политическую систему, созданную Владимиром Путиным [5].

ИНСОР фактически предлагает восстановить большую часть законодательных норм, в свое время упраздненных Владимиром Путиным. Речь идет и о всенародных выборах губернаторов, и о возвращении к смешанной (по партийным спискам и одномандатным округам) избирательной системе при выборах парламента, и в целом о возвращении к реальной федерализации страны.

Но главный смысл доклада ИНСОР – даже не в этих конкретных предложениях. В частности, главным критерием успешности модернизации России, к которой ИНСОР призывает власть, будет консенсус в обществе о том, что она произошла. Точно так же и единственным критерием реальной независимости судебной власти могут считаться не любого рода декларации властей, а только уверенность большинства россиян, что Фемида действительно обрела самостоятельность.

Главное, чтобы движение к модернизации началось и было достаточно интенсивным. «Или мы эволюционируем, причем достаточно быстрыми темпами, или входим в очередную смуту», – уверен Евгений Гонтмахер, Руководитель Социальной политики экономики РАН.

Таким образом, мы можем выделить важный элемент: необходимость проведения реформ в связи с «вымиранием» населения, эмиграцией

и потребность в целом улучшать качество так называемого «человеческого капитала». Ведь вполне обосновано такое бурное обсуждение общественностью, например, вопросов о том, какое количество граждан России живет в Восточной Европе и сколько квартир куплено россиянами в Британии и США.

Но возникает ещё один справедливый вопрос: если модернизации не случится, или она, как опасаются эксперты, будет «заболтана», то что грозит России?

Здесь сходятся мнения большинства учёных. Возможный процесс они называют «вестернизацией» или «латиноамериканизацией». Соответственно, и речи уже не может быть о каком-то сохраннее самобытности, отличного от других стран пути развития, менталитете и даже о своей собственной культуре. Ведь неслучайно, например, принцип «у-вэй» у древних китайцев требовал невмешательства в протекание природных процессов. Этот тип общества, получивший название традиционного, сохранился до наших дней. Он представлен многими государствами «третьего мира». И сегодня среди ценностей одно из ведущих мест занимает духовная установка на адаптацию к условиям, сохранение себя.

Безусловно, стоит учитывать и другие мнения о том, что возможно, например, ориентирование на национальные ценности, общественное мнение и приход к власти национальных сил. Данные варианты полярны, но невозможно уже следование каким-либо центристским курсам хотя бы уже потому, что Россия существует не в безвоздушном пространстве и внешнее воздействие будет действовать так же, как это было и прежде. Но теперь, в нынешних условиях, это воздействие может оказаться и, скорее всего, окажется ещё более существенным. И определяется это тремя моментами: повреждённым, размытым самосознанием самых широких кругов населения; появлением и глобализацией новых средств коммуникации (TV, internet, формирование «рекламного потребления» и «рекламного сознания»); бедственное состояние отечественной экономической базы, создающий иллюзию национального отставания.

Парадокс и сложность ситуации состоит в том, что русское общество, оставаясь традиционным, сегодня не готово и к повороту в сторону защиты своих исторических интересов и прав. Общество, утомлённо, инертно и чётко не проявляет своих симпатий ни тому, ни другому радикальному варианту, не отдаёт в полной мере себе отчёта в том, что другого выбора у него просто нет.

При этом модернизация, хотя основным ее «мотором» должно быть общество, не может на первых этапах обойтись без политической поддержки. Главное, что бы силы, заинтересованные в возрождении нашей страны, усвоили опыт предшествующих поколений, сумели разглядеть и правильно интерпретировать процессы, идущие в сегодняшнем российском обществе и сумели опереться на них. В современном российском обществе вполне возможно выявить немало очагов роста, которые, при координации их развития, вполне способны стать основой будущего подъёма страны.

Конституция РФ фокусирует все элементы гражданского общества, при этом сама основа, каркас этого общества отображён в гл. 1 «Основы конституционного строя» [6]. В то же время проявление конкретных интересов гражданского общества реализуется через конституционные права и свободы человека (гражданина) отображённые во гл. 2 Конституции РФ. Ст. 2 «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства» и ст. 18: «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» в совокупности призваны показать через провозглашение прав и свобод человека высшей ценностью производный от интересов отдельного человека, а значит, всего гражданского общества характер государственной власти. Как это принято в любом демократическом государстве: государство находится на службе у человека, обеспечивает его частные интересы, а не наоборот, человек служит орудием осуществление политики государства. Следовательно, ценность личности, на

интересы и потребности которой ориентирована деятельность всех государственных и общественных институтов, является одним из важнейших устоев гражданского общества. Таки образом, безусловно, в России требуется взаимодействие гражданского общества и государственной власти, особенно в современных условиях модернизации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гегель Г.В. Политические произведения. Пер. Старикова Н. Н., М.: РАГС, 1978.

2. Алексеев С. С. Общая теория права. М.: Норма, 1981. Т. 1.

3. По данным Всероссийского Центра Изучения Общественного Мнения // http://wciom.ru.

4. Даунс Э. Экономическая теория демократии (An Economic Theory of Democracy), 1957.

5. Михайлев, А. – О пользе демократии - Российская газета. 2010. 02 апреля.

6. Конституция Российской Федерации. - М : Юрид. лит., 1993. - 64 с.

ПРОЦЕСС МОДЕРНИЗАЦИИ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА РОССИИ[1]

И.С.РОМАНЧУК, кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории и истории
государства и права ИГиП ТюмГУ

На современном этапе российское государство объявило курс на модернизацию экономики, политической системы, властных структур и населения страны и т.д. Модерн происходит от итальянского слова modernismo – «современное течение» и от латинского modernus – «современный, недавний» [1]. В свою очередь модернизация означает усовершенствование, улучшение, обновление объекта, приведение его в соответствие с новыми требованиями и

[1] Работа выполнена в рамках гранта Президента Российской Федерации – МК- 2791.2010.6.

нормами, техническими условиями, показателями качества [2].

В связи с этим хотелось бы посмотреть, какие изменения происходят в российском государстве и институтах гражданского общества. Предполагают ли октроированные реформы действительно качественного изменения нашего общества, переход его на новый более высокий, современный, развитый уровень.

Начнем, пожалуй, прежде всего, с властных структур. Какие изменения происходят в правящих кругах и вообще готовы ли они к модернизации? Главным курсом, который объявляется Президентом России, является сокращение чиновничьего аппарата, сокращение государственных расходов и конечно же борьба с коррупцией.

Что касается сокращения штата, то данная задача коснулась прежде всего низшего уровня чиновников [3], а верхушка правящего истеблишмента только увеличилась [4]. При этом функции сокращенных работников были перераспределены между «счастливчиками» (оставшимися на службе) без реального увеличения заработной платы. К чему приведет такая модернизация? Представляется, что ответ на этот вопрос более чем очевиден – низким показателям качества работы и увеличению числа безработных. Поэтому трудно назвать такую реформу модернизацией – скорее регрессом.

Сокращенные государственные расходы привели к сокращению заработных плат при неизменном росте инфляции, увеличению дефицита бюджета и, как ни странно звучит, увеличению затрат на высшем государственном секторе власти.

Ну и последний момент – это борьба с коррупцией. В Росси была принята группа нормативно-правовых актов, направленных на борьбу с коррупцией [,5,6,7,8,9,10,11]. Однако коррупции в стране после этого не уменьшилось, а только увеличилось и это не мнение автора, а статистические данные МВД и выводы высокопоставленных лиц. Так, депутат Государственной Думы Борис Резник пишет, что по прошествии десяти лет абсолютно ничего не изменилось. Коррупция пошла вширь и вглубь, обретает новые формы. Как сообщил министр Нургалиев: «взятки увеличились втрое по сумме – не знаю, плата ли это за риск или еще за что-то, но, согласно анализу МВД, это так. Количество взяток тоже

растет. Объявлен вселенский поход на коррупцию, декларируется борьба с ней, но коррупционеры только жиреют и размножаются. Их ничем не испугать. Коррупционные дела, как правило, разваливаются в ходе следствия, либо не получают серьезной и суровой оценки в судах» [12; 3]. Коррупция носит вековую и хроническую привычку [13]. Поэтому, к сожалению это не так. Кроме того за свои действия несут ответственность органы подчиненные власти и их должностные лица, но не сама верховная власть [14; 58-59].

Теперь что касается модернизации другого блока – гражданского общества. Здесь приблизительно такая же картина. Так как если бы развивалось гражданское общество, то оно бы попросту не допустило злоупотреблений со стороны власти. Поэтому его как не было, так и нет до сих пор. И откуда ему взяться? Для того чтобы развивалось гражданское общество, необходима прочная экономическая основа, политизация общества, образование и просвещение народных масс и жесткие правовые институты ограничения произвола властей. А что происходит у нас: в экономический кризис положение россиян только ухудшилось. Половина российских граждан тратят 50% заработной платы на еду, а 23 % – две трети, и 10 % – все деньги [15]. Напомним, что работа за еду - это рабство. А если учесть, что остальные 50% уходят на коммунальные услуги, то половина российского народа это уже рабы. Стоит заметить, что в развитых странах люди тратят на еду не более 10-15%. Политизация и воспитание общества падает в связи с падением качества образования в стране. Об этом заявляет не только автор, но и множество других ученых, а кроме того такого же мнения придерживается и сам Министр образования и науки Российской Федерации господин А. Фурсенко [16].

Вышесказанное позволяет нам с уверенностью говорить о том, что в России не происходит модернизации и усовершенствования политической системы, а вместе с тем и властных структур и институтов гражданского общества. Правящим кругам стоит больше учитывать мнения социальных масс и не декларировать высокие цели, а действительно стремиться их достичь.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Модернизм // http://ru.wikipedia.org.

2. Модернизация // http://ru.wikipedia.org.

3. Грызлов предложил сократить чиновников в регионах // http://www.rosbalt.ru/2010/01/22/706213.html.

4. В условиях кризиса в России растет армия чиновников: там гарантированно растущие зарплаты // http://www.newsru.com/russia/19jun2009/chin.html.

5. Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации от 20 марта 2006 г. № 12. Ст. 1231.

6. Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета 30 декабря 2008 г.; Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 52 (часть I). Ст. 6235.

7. Указ Президента Российской Федерации от 18 декабря 2008 № 1799 «О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, касающихся взаимной правовой помощи» // Собрание законодательства Российской Федерации от 22 декабря 2008 № 51. Ст. 6140.

8. Указ Президента Российской Федерации от 18 декабря 2008 № 1800 «О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, касающихся международного сотрудничества» // Собрание законодательства Российской Федерации от 22 декабря 2008. № 51. Ст. 6141.

9. Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 № 815 «О мерах по

противодействию коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации от 26 мая 2008. № 21. Ст. 2429.
10. Указ Президента Российской Федерации от 08 апреля 1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации от 14 апреля 1997. № 15. Ст. 1756.
11. «Национальный план противодействия коррупции» утв. Президентом Российской Федерации от 31 июля 2008 № Пр-1568 // Российская газета № 164 от 05 августа 2008.
12. Резник Б. Прогноз на завтра // Национальный прогноз. № 4. Октябрь 2009.
13. Медведев Д. Россия, вперед! // http://www.kremlin.ru/news/5413.
14. Грачев Н.И. Происхождение суверенитета: Верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества: Монография. М.: ИКД «Зерцало-М», 2009.
15. Гази Гасайниев. Сколько тратим на еду? // Дагестанская правда. 12 мая 2010.
16. А. Фурсенко: Качество образования в России падает // http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/204594.html.

МОДЕРНИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ

РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В УКРЕПЛЕНИИ НАЛОГОВОЙ ЗАКОННОСТИ

А.С. Огнева, студентка ИГиП ТюмГУ,
специальность «Налоги и налогообложение»
Научный руководитель:
А.А. Горохов, кандидат экономических наук, доцент

Политическая система представляет собой сложное, многогранное явление. Она охватывает сферу политических отношений и процессов и обеспечивает объединение общества посредством политической власти. Политическая система призвана обеспечивать реальное практическое участие населения в разработке, принятии и осуществлении социально-экономических и политических решений [5; 325.].

Структуру политической системы составляют организации, объединения, имеющие прямое или косвенное отношение к политической деятельности. Собственно политической организацией является, прежде всего, государство. Оно – главный источник и носитель политической власти. К собственно политическим организациям относятся также политические партии. Они представляют в политической сфере интересы различных слоев и групп общества и защищают эти интересы. В структуру политической системы включают и политические движения.

В структуру политической системы включают и такие организации, которые к политическим, строго говоря, отнести нельзя. Поскольку главное в их деятельности - выражение не политических, а экономических или иных интересов. К таким организациям относятся профсоюзы, кооперативные и иные организации.

Среди функций политической системы выделяют в том числе и управление различными сферами жизнедеятельности людей в интересах отдельных социальных групп или большинства населения. Одной из приоритетных задач, стоящих перед российским государством, является обеспечение правопорядка в сфере налоговых отношений. Обеспечить правопорядок в сфере налоговых отношений – значит реально пополнить федеральный и местные бюджеты. Это, в свою очередь, является гарантией выполнения государством основной задачи – поддержания гражданского мира и спокойствия, суверенитета государственной власти [11].

Задача обеспечения правопорядка в сфере налоговых отношений возлагается на специальные контрольно-надзорные органы. Такими органами

являются органы государственного финансового контроля (Счетная палата Федерального Собрания РФ, Минфин РФ, Центральный Банк РФ, другие органы в сфере финансового контроля), органы налогового регулирования и контроля (Федеральная налоговая служба), органы прокуратуры РФ, судебные органы (суды общей юрисдикции, арбитражные суды, Конституционный Суд РФ) [4].

Согласно ст. 32 Конституции РФ граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства. Это, в частности, предполагает общественный контроль за деятельностью налоговых органов и их должностных лиц. Под общественным налоговым контролем понимается несистематическая деятельность граждан и их объединений (в том числе средств массовой информации), урегулированная нормами права и направленная на выявление, придание огласки и устранение нарушений законодательства со стороны налоговых органов и их должностных лиц.

Общественный налоговый контроль осуществляется отдельными гражданами, трудовыми коллективами, политическими партиями, общественными организациями и т.д. При этом все перечисленные субъекты выступают от имени общественности, а не государства. Поэтому их контрольные полномочия лишены юридически властного характера [12].

Для общественного контроля характерно предупреждение нарушений законности в деятельности налоговых органов посредством использования мер общественного воздействия. Важно отметить, что нарушения налогового законодательства имеют место как на этапе законопроектной работы, так и в правоприменительной деятельности [6; 67]. Поэтому общественный контроль также должен осуществляться на каждом из этих этапов.

Как и государственный, общественный контроль в налоговой сфере опирается на правовые основы. Его формами в частности являются:

– обращение с законодательной инициативой по вопросам налогообложения в законодательные (представительные) органы власти и органы местного самоуправления;

– обжалование актов налоговых органов, действий или бездействия их должностных лиц в вышестоящем налоговом органе или суде;

– обращение в Конституционный суд Российской Федерации с жалобами на несоответствие налоговых законов Конституции РФ [1].

Обращение общественных организаций и граждан в государственные органы с законодательной инициативой по вопросам совершенствования налогообложения способствует тому, что законотворчество приобретает прозрачность и готовится с учетом мнения общества и всех тех слоев, которых законопроект непосредственно касается. При этом результаты волеизъявления общества должны быть защищены законом и неукоснительно исполняться властью [9]. А это, в свою очередь, будет способствовать модернизации политической системы страны в целом. Например, не так давно на заседании президиума Парламента Кабардино-Балкарской Республики депутаты поддержали законодательную инициативу Народного Собрания КЧР по внесению в Госдуму Федерального Собрания РФ проекта федерального закона «О внесении изменения в статью 32 Федерального закона «О лекарственных средствах» [10]. Также, в Красноярском крае на заседании комитета по бюджету и налоговой политике краевые парламентарии рассмотрели полтора десятка законопроектов, законодательных инициатив и обращений по вопросам совершенствования налогового законодательства Российской Федерации и выразили своё отношение к ним. Десять документов они поддержали, остальные приняли к сведению [8].

Под *обжалованием* понимается реализация гражданами своего права высказывать претензии налоговым органам и их должностным лицам. Согласно ст. 33 Конституции РФ, граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Граждане имеют возможность обжаловать любые незаконные действия и акты налоговых органов, нарушающие их субъективные права и интересы. Благодаря правовой основе жалобы приобретают качества правового средства, с

помощью которого осуществляется своеобразный контроль за работой персонала и руководителей налоговых инспекций. Одновременно жалобы – важное средство охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением, существенный источник самой разнообразной информации. Так, по данным Высшего Арбитражного суда в 2008 году было удовлетворено в пользу налогоплательщиков 70% налоговых споров, а в первом полугодии 2009-го – 68% [7].

В части выявления фактов нарушения закона и доведения информации до сведения общественности огромную роль играют средства массовой информации. Независимые от властей средства массовой информации формируют определенное общественное мнение, освещают результаты деятельности власти и должностных лиц налоговых органов также с точки зрения целесообразности. Ценность и значимость, а с другой стороны и опасность, влияния средств массовой информации на общественное сознание заключается в его массовости и независимости от мнения власти. Недаром прессу называют «четвертой» властью. Полномочия прессы в поиске и опубликовании информации о деятельности должностных лиц налоговых органов требуют расширения. Например, желательно установить повышенную индивидуальную ответственность работников налоговых органов за отказ или уклонение от реагирования на информацию содержащую признаки противоправного деяния должностного лица, опубликованную в средствах массовой информации. Предусмотреть обязательное освобождение от должности служащего, если факты, ставшие достоянием общественности, подтвердились в ходе независимой от власти проверки [3].

Однако существует проблема, что как таковое осуществление общественного контроля пока не находит отражения в Налоговом кодексе. В частности, НК РФ содержит исчерпывающий перечень субъектов, уполномоченных в той или иной форме осуществлять налоговый контроль. Такое право предусмотрено только для органов государственной власти, входящих в систему так называемой налоговой администрации. Поэтому

целесообразно внести дополнения в главу 14 НК, регламентирующую порядок осуществления налогового контроля, и указать наряду с государственным также и общественный контроль.

Необходимо отметить, что общественный контроль является эффективным средством борьбы с коррупцией. В этой связи существует необходимость расширения общественного налогового контроля и развития его механизмов. Предполагается, что общественные объединения нужно наделить правами по участию в выработке решений госвласти. Имеет определенную практическую значимость также и введение ответственности должностных лиц налоговых органов на предоставление информации по запросу организаций. Среди форм общественного контроля в налоговой сфере, которые могли бы иметь большой потенциал, можно назвать проведение общественных расследований, а также государственно-общественных научных экспертиз. Т.о. у налогоплательщиков появятся независимые источники оценки событий.

В целом в обществе должны быть созданы реальные условия, при которых каждый гражданин мог бы воспользоваться доступными средствами для содействия укреплению налоговой законности. При этом права граждан должны быть не только регламентированы законодательством, но и созданы простые механизмы реализации таких прав.

В заключение хочется отметить следующее. Чтобы сохранить свою власть, правящему классу следует понять: когда граждане предъявляют к власти претензии, на них надо своевременно и честно отвечать. Эффективность власти определяется ее умением вести открытый диалог с гражданами, эффективно конкурировать с другими партиями, оперативно реагировать на их замечания, учитывать их в своей работе. Главное – это не бояться признавать ошибки, анализировать их и вовремя исправлять, то есть вести себя ответственно и эффективно.

Именно для этого нужны и обратная связь с гражданами, и общественный контроль, построенный на прозрачности деятельности власти, и политическая

конкуренция. Они принуждают власть быть ответственной и, как следствие, компетентной. Только такая власть всегда способна решать любые проблемы [2].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Александров Д.В. Налоговый контроль. – konfi-nalog.jurati.ru – Интернет-форум Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы налогового планирования и администрирования».
2. Аринин А.Н. Совершенствование политической системы как условие модернизации России. – www.lawinrussia.ru – сайт «Есть идеи! Как преобразовать Россию».
3. Афанасьев С.С. Способы обеспечения законности в государственном управлении. – www.humanities.edu.ru – Портал Гуманитарное образование.
4. Иванов А.В. Проблемы производства по делам о налоговых правонарушениях. – www.unn.ru – сайт Нижегородского государственного университета.
5. Липень С.В., Лазарев В.В. Теория государства и права: Учебник для вузов. – М.: Спарк, 2005. – 528 с.
6. Тихомиров Ю. А., Сухарев А. Я., Демидов И. Ф. Законность в Российской Федерации. – М.: Спарк, 1998. – 215 с.
7. lenta.ru – Новостное Интернет-издание.
8. www.krskstate.ru – официальный портал Красноярского края.
9. www.moscow-crimea.ru – Сайт фонда Москва-Крым. – Статья «Модернизация России – реальность или очередной миф?».
10. www.r07.nalog.ru – сайт Управления ФНС России по Кабардино-Балкарской Республике.
11. www.vnaloge.ru – сайт «Налоги и налогообложение».
12. www.webarhimed.ru – сайт для абитуриентов. – Лекция «Обеспечение законности и дисциплины в сфере государственного управления».

ЭФФЕКТИВНАЯ НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА КАК ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА РАЗВИТОГО ГОСУДАРСТВА

Л. В. Ламбина, студентка ИГиП ТюмГУ,
Специальность «Налоги и налогообложение»
Научный руководитель:
А.А. Горохов, кандидат экономических наук, доцент

Заявление Медведева о предстоящей модернизации России не есть либеральная выдумка Президента, а осознанная необходимость. Россия в настоящее время находится примерно в такой же ситуации как СССР в начале 80-х годов прошлого столетия. Отставание от наиболее развитых стран не только не сокращается, а наращивается. Особенно это стало очевидным по результатам и последствиям глобального кризиса, от которого Россия в силу своей сырьевой экономики, а также некомпетентной политики правительства пострадала более других развивающихся стран. Понятно, что модернизация России жизненно необходима, но что будет на практике – глубинные реформы или очередное популистское заявление власти – является главным вопросом политической жизни страны.

Модернизация России, как и любой другой страны, включает модернизацию:

- политической системы;
- социально-экономической системы;
- внешней политики и безопасности страны.

Общественная дискуссия о роли налогообложения в развитии страны сегодня крайне актуальна. Один из стимулов для развития России - это модернизация налоговой системы. Если говорить о модернизации страны, то нельзя обойти вниманием и налоговую систему.

Налоговая система не может эффективно функционировать длительное время в неизменном виде. Изменения в экономике страны, в финансовой

политике государства требуют проведения соответствующих преобразований и в налоговой системе.

Эффективность налогообложения определяется соотношением налоговых поступлений в бюджеты с общими затратами на сбор налогов, в том числе и в отношении к каждому конкретному налогу. Эффективность налогообложения заключается в следующем:

1) для государства – в увеличении доходов бюджета за счет налоговых поступлений и развитии налогооблагаемой базы;

По оперативным данным Федеральной налоговой службы, в консолидированный бюджет РФ в январе-феврале 2010г. поступило налогов, сборов и иных обязательных платежей, администрируемых ФНС России, на сумму 953,5 млрд.рублей, что на 20,0% больше, чем за соответствующий период предыдущего года.

2) для хозяйствующих субъектов – в получении максимально возможных доходов (прибыли) при минимизации налоговых платежей;

3) для населения – в получении достаточных доходов для существования при уплате установленных налогов, за счет которых государство предоставляет необходимые социальные услуги.

Эффективность налоговой системы определяется исходя из соответствия принципов ее построения и выполняемых ею функций поставленным социально-экономическим целям на каждом этапе развития страны. Основными принципами построения современной налоговой системы являются простота и экономичность, стабильность, законодательное регламентирование, доступность алгоритма расчета налогов, сбалансированное взаимодействие функций налогов, приемлемый размер налогового бремени, сочетание интересов государства, предприятий и населения, содействие развитию экономики страны.

Российская система налогообложения плохо выполняет фискальную функцию и почти не выполняет стимулирующую, распределительную и социальную функции. Она не способствует развитию производства, росту благосостояния и снижению социального расслоения населения. Наша система

налогообложения сложна, запутана и противоречива. Она позволяет легко уклоняться от уплаты налогов и даже провоцирует на это.

Для российской налоговой системы характерны:

1. Отсутствие принципа соответствия уровня налогообложения финансовым возможностям субъектов хозяйствования. Об этом свидетельствует высокий уровень налогового бремени, возложенный на предприятия. Жалобы налогоплательщиков на тяжесть налогового бремени – общее явление для всех стран. Недостатки системы налогообложения являются одной из причин развития коррупции и теневого сектора экономики.

Практически во всех странах, добившихся успехов в экономике, действует прогрессивная шкала подоходного налога. Не удивляют и давно известны высокие максимальные ставки налога в развитых странах (от 35% до 65%). Но и в странах БРИК (кроме России) также действует прогрессивная шкала с высокими ставками: в Китае - до 45%, в Бразилии - до 27,5%, в Индии - до 30%. По этим ставкам облагаются месячные доходы, превышающие в переводе на рубли по курсу: в Китае - 22 624 руб., в Индии - 27 083 руб., в Бразилии - 61 825 руб. При этом в Индии необлагаемый налогом месячный доход - до 8125 руб., в Бразилии - до 24 750 руб., а в России - 400 руб., что примерно в 45(!) раз ниже среднего по Европе. И дело здесь не в справедливости (хотя и это очень важно). Равномерность распределения доходов, обеспечиваемое прогрессивной шкалой, - одно из обязательных условий экономического развития любой страны. Исследования Мирового банка показывают, что высокое неравенство доходов губительно для экономического роста. А долговременное сохранение такого состояния приводит к существенному обнищанию и деградации большинства населения. Российский опыт это подтверждает.

С 2011-го Минфин запланировал повысить социальные взносы с 26% до 34% от фонда оплаты труда, т.е. на 30%. Велика опасность, что эта мера нанесет удар по планам развития несырьевой экономики и ничего не даст бюджету. В значительной мере запланированный эффект можно было бы достигнуть отменой предельной величины годового дохода (415 тыс. рублей), выше

которого социальные взносы не взимаются. Эффект этой меры может быть достаточно велик. Например, сумма социальных взносов с вознаграждений 172 членам правлений и советов директоров 16 российских банков, получающих в среднем по 3,2 млн рублей в месяц, в 5,3 раза меньше суммы взносов, взимаемых с такого же фонда (6,6 млрд руб.) оплаты труда 16 тыс. человек с окладами 34 583 рубля в месяц (415 тыс. руб. в год). Это связано с тем, что рабочий день "банкира" стоит 128 тыс. рублей. Превышение необлагаемой суммы в 415 тыс. руб. у него наступит через 4 дня работы, и с него перестанут взимать социальные взносы; кроме того, банковская деятельность не облагается НДС. Если отменить льготы, то только в виде социальных взносов от указанных 16 банков бюджет получит дополнительно более двух миллиардов рублей. И таких правлений и советов директоров в нашей стране не один десяток.

Одной из главных проблем экономики России является нежелание хозяйствующих субъектов платить налоги в полном объеме. У предприятий наблюдается перспектива невозможности продолжения финансово-хозяйственной деятельности после уплаты всех налоговых платежей, а предприниматели пытаются всеми способами обойти закон, чтобы платить меньше налогов. По оценкам Федеральной службы государственной статистики (Росстат), около четверти экономики в российских регионах находится в "теневой зоне".

Проблему «теневой» экономики нужно решать путем снижения налоговых ставок, изменения налогооблагаемой базы и перераспределения налогового бремени, что позволит вывести из «тени» хотя бы часть оборота. В целях уменьшения оборота в «теневой» сфере следует использовать также налоговое администрирование, ужесточение дисциплинарных мер к нарушителям, совершенствование налогового контроля.

2. Несоблюдение принципа определенности налогообложения. Любой хозяйствующий субъект имеет право знать, какие платить налоги, сколько платить и когда платить. На практике этого обеспечения не существует. Законодательная и нормативная база налоговой системы весьма сложна и

запутана. Введение налогового учета для определения налоговой базы по налогу на прибыль; введение счетов-фактур, книг покупок и продаж при исчислении НДС – вот далеко не полный перечень нововведений, направленных не на упрощение, а на усложнение расчета взимаемых налогов.

Формулировки статей НК РФ настолько запутанны, что зачастую возникают налоговые споры, разбираться с которыми приходится арбитражным судам. Причем нередко суды решают налоговые споры в пользу налогоплательщиков, что является свидетельством того, что даже некоторые работники налоговых органов неправильно понимают и применяют нормы налогового законодательства.

3. Отсутствие принципа экономичности налоговой системы. Этот принцип заключается в минимизации затрат по налоговому администрированию при максимальном сборе налогов.

Сложность процедур – одна из коренных проблем практически всех сторон нашей жизни. Бухгалтерский отчет с приложениями – это несколько десятков страниц текста и расчетов. Книги покупок и продаж с троекратной записью каждой продажи, налоговый учет, который необходимо вести параллельно с бухгалтерским учетом, оформление возмещения НДС за экспорт – это далеко не полный перечень проблем бухгалтера.

Информация, содержащаяся в налоговом отчете, должна быть необходимой и достаточной для решения поставленных задач. Чем проще и прозрачнее отчетная форма, тем проще платить налоги и проверять правильность их уплаты; соответственно, тем труднее уклоняться от налогообложения и тем эффективнее налоговая система в целом.

В настоящее время в России требуется смена направлений налоговой политики. Государству следует активизировать свое вмешательство в экономику с помощью инструментов бюджетно-налоговой политики, направленное на долгосрочное экономическое развитие.

Итак, на современном этапе экономического развития в целях реформирования российской налоговой системы предлагаются следующие шаги:

1. В коренном совершенствовании нуждается НДС. Во-первых, необходимо упростить методику расчета НДС хотя бы для российских предприятий, не имеющих льгот по НДС: при расчете НДС за налоговую базу следует принимать не реализацию продукции, как это предписано сегодня Налоговым кодексом, а входящую в нее добавленную стоимость, которая включает в себя фонд оплаты труда, прибыль, амортизацию и налоги и легко может быть определена по данным бухгалтерского учета. Никаких возмещений НДС, из-за которых и происходит весь "сыр-бор", не требуется. Счета-фактуры сохраняются, но они теряют свою сакральную роль для значительной части российских производителей, работающих на внутреннем рынке. Станет легче и арбитражным судам: более половины налоговых дел связаны с НДС. Во-вторых, следует отменить или существенно снизить ставку возмещения НДС при экспорте сырья. Так поступил Китай.

2. Постепенно перейти от налогообложения бизнеса к налогообложению физических лиц. Ввести прогрессивную шкалу НДФЛ со ставками 13, 20 и 30%, увеличив необлагаемый налогом доход до 5 тыс. руб. Альтернативное предложение – оставить плоскую шкалу налога, увеличив ставку до 20% и не облагаемый налогом доход до 6–7 тыс. руб.

3. Полезной мерой могло бы стать упрощение налоговой отчетности. Сегодня общий объем деклараций, сдаваемых в налоговую инспекцию, составляет от 50 до 80 страниц. На каждой из этих страниц возможны ошибки с последствиями вплоть до уголовных. Между тем объем налогового отчета можно сократить до 1-2 страниц, на которых легко поместятся реквизиты предприятия и налоговой инспекции, налоговые базы, ставки налогов, суммы уплаченных и подлежащих уплате налогов. О целесообразности сокращения объема налоговых деклараций писали и говорили многие эксперты. Но реакции нет. А ведь если информацию о предприятии и налогах поместить на одной странице, сразу будет видно, кто есть кто: кто создает добавленную стоимость и дает людям работу, а кто занимается перепродажей и "обналичкой"; кого надо проверять, а кого можно и

не проверять. В сегодняшнем отчете ничего не видно. Зато много никому не нужной информации.

5. Осуществить углубленный анализ судебной практики рассмотрения налоговых споров между бизнесом и налоговыми органами и подготовить на этой базе соответствующие поправки в законодательство РФ о налогах и сборах с целью урегулирования спорных вопросов.

В целом российская налоговая система не выдерживает критики. Зато наличие резервов совершенствования - наше конкурентное преимущество перед развитыми странами. Дальнейшее реформирование налоговой системы России должно быть связано с превращением налогообложения в действенный механизм экономического роста и развития организаций, создания предпосылок для расширения производства, активизации инвестиционной и инновационной деятельности, развития и повышения качества жизни населения.

ВЗАИМОСВЯЗЬ МОДЕРНИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ И НАЛОГОВОЙ СИСТЕМ

Н.Н. Ларюшкина, студентка ИГиП ТюмГУ,
специальность «Налоги и налогообложение»
Н.Г. Медведева, кандидат экономических наук, доцент

В последнее время очень много говориться о модернизации политической системы РФ. Реализация стратегических планов невозможна без полноценных перемен в обществе. Укрепление политической системы и правовых институтов, внутренняя и внешняя безопасность государства, социальная стабильность, современное образование и культура (культура в самом широком смысле этого слова) – без этого всего мы не добьемся успехов.

Модернизация не может быть частичной и местной. Необходима системная и комплексная модернизация всех систем России. Основным фактором развития страны является глубокая модернизация экономики,

включающая как перевооружение производства, так и развитие прикладной и фундаментальной науки.

Задача модернизации не заключается исключительно в ускорении экономического развития, переводе экономики на инновационные рельсы. Не меньшее значение имеют и другие стороны модернизации, где создание современной инфраструктуры соседствует с модернизацией общественного сознания, где укрепление государственных институтов напрямую связано с модернизацией образования, где политическая стабильность является гарантией гармоничного развития общества.

В первую очередь, необходимо рассмотреть взаимосвязь политической и налоговой системы.

Развитие политической системы, как и налоговой, абсолютно невозможно без подчинения ее Конституции РФ. Это – основной правовой принцип [1].

Следовательно, в соответствии с нормами Конституции РФ - Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Хотелось бы сделать акцент, на словосочетании «демократическое государство».

Принцип демократизма, безусловно, присутствует при функционировании политической системы. В понятии демократия есть две составляющие: народ и власть, то есть данный принцип проявляется в выражении власти народа, путём проведения референдума и свободных выборов, наличия многопартийности.

При функционировании налоговой системы принцип демократизма проявляется следующим образом.

Когда ведут речь о принципах ответственности за противоправные деяния, в том числе и за правонарушения в сфере налогообложения, то упоминают и о принципе демократизма. Применительно к досудебному производству по фактам рассматриваемой категории данный принцип проявляется в закреплении правила участия при проведении действий по осуществлению налогового контроля в случаях, предусмотренных ст. 90, 94 - 98 НК РФ, таких участников данного производства, как свидетель, эксперт, понятые, переводчик и специалист [2].

Этим обеспечивается легитимность проведения налогово-проверочных действий, поскольку критерии отбора данной категории лиц могут гарантировать их объективность и независимость.

Определенным проявлением данного принципа можно считать наличие института налоговых консультантов. В основе налогового консультирования - такие этические и профессиональные положения, как независимость от государственных органов и третьих лиц, а также честность, объективность. Участие налоговых консультантов в оказании помощи их клиентам при начислении и уплате налогов, а также при разрешении споров налогоплательщика с налоговыми органами является важнейшей процессуальной гарантией прав налогоплательщиков при вероятной угрозе применения мер государственного принуждения со стороны должностных лиц налоговых органов, наделенных властью и соответствующими полномочиями.

Помимо общих принципов политической и налоговой системы можно выделить и общие проблемы двух этих систем, а также направления их решения.

На данном этапе развития страны можно сформулировать четыре принципиальные и главные задачи, касающиеся всех систем: о модернизации страны, о развитии национальных проектов, о жёсткой борьбе с коррупцией и кадровом обновлении. Но ни одна из этих задач не решится успешно, если не провести, прежде всего, модернизацию политической системы и финансово-бюджетной политики.

Можно выделить ряд общих проблем политической и налоговой систем:

1. Коррупция, злоупотребление должностными полномочиями. Представлена статистика коррупционного оборота регионов в рамках Российской Федерации за период с 30 июля 2008 года по 30 июня 2009. По данным статистики Москва занимает лидирующие позиции – 42%, на втором месте Московская область – 17%. По 3% приходится на Красноярский и Краснодарский край, 2% зафиксировано в Нижегородской области. Наименьшие показатели «коррупционного вклада» - Санкт-Петербург, Владимирская, Калужская, Волгоградская, Ярославская, Тюменская области – 1,5 % в каждом

регионе. Показатель 1,2% демонстрируют Ростовская, Воронежская, Свердловская области. Участие в коррупционном обороте Самарской области, и Новосибирской области – по 1%. 14% приходится на остальные регионы.

2. Дисбаланс структур и численности кадров, в частности на разных уровнях от искусственно «раздутого» кадрового состава до нехватки специалистов на местах.

3. Отсутствия объективных критериев оценки деятельности государственных органов.

4. Необходимость технической и технологической революций. В данном случае речь идет не только о модернизации оборудования, то есть установка более совершенных машин (компьютеров), соответствующих современным требованиям, но и внедрение новых технологий, например, глобализация использования Интернет – ресурсов.

Изменение налоговой системы, предусмотренное Налоговым кодексом, направлено на решение следующих задач:

- построение стабильной, понятной, единой в границах РФ налоговой системы, взаимодействие всех ее элементов в рамках единого налогового правового пространства;

- уменьшение числа налогов и снижение общего налогового бремени;

- формирование единой налоговой правовой базы;

- совершенствование системы ответственности за налоговые нарушения;

- совершенствование налогового администрирования.

Происходящие в России изменения в области политики, экономики, бюджетных, правовых отношений требуют проведения адекватной налоговой политики и построения эффективной, стабильной налоговой системы. Как инструмент реализации основных задач в области налоговой политики особую роль приобретает Налоговый кодекс.

Таким образом, можно предложить следующие общие направления модернизации политической и налоговой систем.

Во-первых, привести действующее законодательство в соответствие с прямыми нормами Конституции РФ. В части политических систем это касается выборного законодательства, например, урегулирование неконституционной пропорциональной системы выборов по партийным спискам, стремление любыми способами построить двухпартийную систему [3]. В части налогового законодательства, например исключение противоречий между Конституцией РФ и налоговым законодательством. В соответствии с п. 6 ст. 108 НК каждый налогоплательщик считается невиновным в совершении налогового правонарушения, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу решением суда. В то же время абзац 2 п. 1 ст. 104 НК предполагает возможность добровольной уплаты налогоплательщиком налоговой санкции во внесудебном порядке. Таким образом, буквальное следование п. 6 ст. 108 НК приводит к выводу о том, что налогоплательщик, добровольно уплативший налоговую санкцию, привлечен налоговым органом к ответственности, не будучи виновным. При буквальной трактовке совокупность данных норм находится в противоречии с нормами Конституции РФ, согласно которым каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда.

Во-вторых, направить силы на построение стабильных, понятных, единых в границах РФ, рациональных систем, как политической, так и налоговой, обеспечивающих сбалансированность общегосударственных и частных интересов, содействующих развитию страны.

А также, выделить объективные критерии оценки деятельности государственных органов, можно предложить, такой критерий, как доверие граждан государственным органам, чиновникам, представителям власти на местах в субъектах РФ, что повысит уровень доверия к государству в целом.

Несомненно, что перемены, в политической и налоговой системах, должны быть постепенными, продуманными, поэтапными, но неуклонными и последовательными.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ) // Российская газета, 2009.

2. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая. – М.: Проспект, 2010. – 704 с.

3. Баранов Н.А. Учебное пособие: Политические отношения и политический процесс в современной России // СПб.: БГТУ, 2009

ПРОБЛЕМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ

Т.Ю. Кузьмина, студентка ИГиП ТюмГУ,
специальность «Налоги и налогообложение»
Т.В. Авилова, кандидат экономических наук, доцент

В настоящее время начата и активно ведется дискуссия о налоговых стимулах модернизации экономики России, что можно только приветствовать, поскольку в процессе дискуссии будет найден дополнительный ресурс для развития экономики страны.

Одним из важнейшим инструментов реализации экономических функций государства является налоговая система. Налоговая система – часть политической системы. Поэтому при модернизации экономики России стоит уделять внимание и модернизации налоговых органов – непосредственных участников налоговых отношений.

Вообще, Федеральная налоговая служба в сознании граждан России давно ассоциируется с силовым министерством, которого боятся, перед которым

трепещут, сотрудникам которого желают всячески угодить по принципу: лишь бы отстали.

Актуальность темы: ведущую, определяющую роль в формировании и развитии экономической структуры любого современного общества играет государственное регулирование, осуществляемое в рамках избранной властью экономической политики. Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальное регулирование, является финансовый механизм - финансовая система общества, главным звеном которой является государственный бюджет. Именно посредством финансовой системы государство образует централизованные и воздействует на формирование децентрализованных фондов денежных средств, обеспечивая возможность выполнения возложенных на государственные органы функций и задач. Экономические и политические реформы, проводимые в России с начала девяностых годов, также не могли не затронуть сферу государственных финансов, и, в первую очередь, бюджетную - налоговую систему.

Совершенствование механизма правового регулирования налогообложения в условиях рыночной экономики достигается посредством развития конституционных основ налогообложения, установления все более четких условий взимания налогов и иных обязательных платежей, реализации правовых мер по осуществлению налогово-бюджетного федерализма. Необходимость модернизации налоговых органов заключается в том, что президент России Дмитрий Медведев поставил курс на модернизацию экономики в своем послании федеральному собранию, а без современных налоговых органов невозможно нормальное функционирование этого органа.

Проблемы модернизации налоговых органов:

1) самая главная проблема наших налоговых органов – получение взяток. Например, 20 мая 2010 г. стало известно что, правоохранительные органы задержали главу ФНС России по Мордовии Дмитрия Кастырина по подозрению в получении взятки особо крупного размера. Установлено, что

чиновник, находясь в прежней должности руководителя УФНС по Республике Тыва, организовал схему по незаконному возмещению налога на добавленную стоимость из федерального бюджета, в которую вовлек своих подчиненных. Все подозреваемые участники группы были задержаны при попытке незаконного возмещения НДС в размере 350 миллионов рублей, 18 миллионов рублей из этой суммы должны были достаться чиновникам в виде взятки. Дмитрий Кастырин возглавил УФНС по Мордовии в начале года. Против него возбуждено уголовное дело по части 4 статьи 290 УК РФ (получение взятки), ему грозит до 12 лет лишения свободы. Мои предложения: нужно вести жесткий внутренний контроль государственных служащих.

2) не хватает государственных служащих с высшим образованием, с соответствующей квалификацией. Нужно сменить состав персонала в инспекциях и в управлениях, тем самым создавать рабочие места молодым специалистам. Предложения: проводить аттестацию, экзамены для тех инспекторов, которые работают продолжительное время в инспекции, например раз в год.
3) постепенная трансформация функций налоговых органов из контрольных в фискальные. Налоговые органы не могут перестроиться. Будучи органом финансового контроля, налоговый орган должен следить за соблюдением налогоплательщиками и налоговыми агентами норм налогового законодательства, не вмешиваясь при этом в процесс исчисления и уплаты налога. Перестроится, внести поправки налоговый кодекс, чтобы налоговый орган не вмешивался в процесс исчисления и уплаты налога. Поэтому при реформировании системы налогового контроля необходимо пересмотреть фактически сложившийся статус налоговых органов как фискальных, ответственных за сбор налогов, и прекратить плановые задания ФНС РФ по сбору налогов.
4) налоговое администрирование. 'Пустая' отчетность - это проблема, которая в основном касается налоговой отчетности общественных организаций,

например, профсоюзных организаций, садоводческих товариществ. Известно, что большинство общественных организаций в России не имеют штатных сотрудников, т.е. не имеют штатного расписания, в соответствии с которым устанавливаются размеры оплаты сотрудников. Чаще всего работа в общественных организациях осуществляется на общественных началах и не содержит в себе извлечение прибыли. При такой работе в организациях не создается налоговой базы для уплаты налогов, например, подоходного налога, налога на прибыль, других налогов. Но в соответствии с Налоговым кодексом, эти организации не освобождаются от сдачи отчетности по перечисленным налогам в установленные сроки ежеквартально. В случае не предоставления отчетности организация будет подвергнута штрафу (50 руб. с не сданного листа). 'Пустая' отчетность - это формы налоговой отчетности, в свободных графах которой нужно поставить нули. Я считаю, что эту проблему нужно решать, таким способом, как например, исключить у таких организаций обязанность по предоставлению налоговой отчетности каждый квартал. Тем самым мы сможем облегчить работу налоговым инспекторам на местах, и соответственно меньше мороки будет у налогоплательщиков.

5) по-прежнему много вопросов возникает по процедуре вынесения решения по результатам налоговых проверок (ст. 101 НК РФ). В частности, отсутствуют нормы, регламентирующие порядок направления решения по результатам налоговой проверки в случае, когда налогоплательщик уклоняется от его получения. В результате трудно установить, с какого момента следует исчислять срок на апелляционное обжалование в вышестоящем налоговом органе. Уклонение от получения документов налоговых органов влияет и на другие процедуры налогового контроля. Можно ввести специальный документ, в котором можно будет фиксировать отказ или уклонение лица от получения документов и дату, когда эти документы считаются полученными.

Повышение эффективности работы контролирующих органов должно сопровождаться повышением ответственности налоговых органов за принимаемые ими решения. Внедрение в налоговую сферу практики компенсации ущерба налогоплательщикам, причиненного незаконными действиями или решениями контролирующих органов, безусловно, повысит ответственность государственных органов.

«МОДЕРНИЗАЦИЯ СОЗНАНИЯ» ГРАЖДАН КАК УСЛОВИЕ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИИ

О.М. Андриянова, студентка ИГиП ТюмГУ,
специальность «Налоги и налогообложение»
Н.Г. Медведева, кандидат экономических наук, доцент

Всем известно, что Д.А.Медведевым заявлено о предстоящей модернизации России [1], которая нашей стране очень нужна. Однако что же будет на практике – глубинные реформы или очередь мелких усовершенствований – является главным вопросом политической жизни страны.

Итак, с учетом сложившейся ситуации сначала попробуем разобраться: модернизация России – реальность или очередной миф [2]?

Несомненно, первым шагом перемен должна стать модернизация политической системы. Для этого в первую очередь нужно разбить сросшийся союз бизнеса и власти, т.к. это одна из главных причин, почему в России за 20 лет так называемой демократии не было проведено реальных реформ. Видимо, бизнесу и власти очень комфортно в созданных ими для себя условиях.

Что толку от множества принимаемых законов? Право, даже жаль депутатов, которые ломают головы над тяжеловесными юридическими формулировками, оставляя в законах щели для казнокрадов и бандитов. Помните, как в известном мультфильме измеряли хвост удава в мартышках? Вот так и мы сегодня пытаемся «измерить» эффективность законодательства и «оценить» уровень правового сознания в килограммах, если не в тоннах,

принятых законов, подзаконных актов и бесчисленных комментариев, противоречащих между собой [3]. Отсюда многочисленные споры, в том числе налоговые, когда пользуясь разъяснительными письмами Минфина, налогоплательщик все равно нарушает налоговый закон. Отсюда и противоречивая судебная практика, когда разные судьи ссылаются на разные нормативные акты, и когда вышестоящая инстанция может в корне изменить решение нижестоящего суда. Отсюда и судебные тяжбы, когда, к примеру, решение суда об оспаривании решения налогового органа обязательно окажется в апелляции, потом в кассации – это налогоплательщик так надеется, что суд, вынесший решение не в его пользу, просто-напросто ошибся. И это нормально?

Необходимо также признать, что без модернизации политической системы не будут иметь смысла какие-либо другие меры, в частности, реформирование социально-экономической системы и страны в целом. Пример тому - последствия финансового кризиса. А, между прочим, в нашей памяти еще сохранились докризисные заявления власти, что мировой кризис не коснется России, что наша страна станет на время кризиса «тихой гаванью» для иностранных инвесторов. А на практике получилось «как всегда». За 2009 год из «тихой гавани» произошло повальное бегство иностранного и собственного капитала; самое большое падение ВВП среди развитых и развивающихся стран, самое большое падение объемов производства; самая высокая инфляция; самый высокий относительный прирост общего числа безработных; самое большое обесценивание национальной валюты, снижение реальных доходов населения и т.д.

Хотелось бы для сравнения привести данные по Китаю, который в худший для своей экономики 2009 год обеспечил рост ВВП на 9% и превысил объем золотовалютных резервов в 2,0 трлн. долларов США [4]. Значит можно и одновременно развивать экономику и наращивать валютные резервы. Вот бы России хотя бы несколько лет таких «худших» показателей, а то изменение ВВП в России за 2009 г. составили те же 9%, что и в Китае, только со знаком «минус».

Кроме того инновации невозможны в экономике с низким уровнем конкуренции. А первым врагом конкуренции в нашей стране сегодня является само государство – увы, так свидетельствует статистика Федеральной антимонопольной службы: около 60% дел о нарушении законодательства о конкуренции - это дела в отношении органов власти всех уровней [5].

То же самое касается и «Единой России». В Минюсте наряду с ней зарегистрировано еще 6 партий [6], и программы у них всеобещающие, и все бы хорошо, многопартийность в стране, да только правящая-то партия у нас фактически одна, серьезных конкурентов у нее нет, и не предвидится. В нашей истории что-то подобное было, не правда ли? И к чему привело, все знают.

Кроме того в условиях рыночной экономики создание устойчивой и адекватной налоговой политики является одной из основных функций государства.

Существующей в России налоговой системой недовольны и предприниматели, и налоговики. Российская система налогообложения плохо выполняет фискальную функцию и почти не выполняет стимулирующую, распределительную и социальную функции. Она не способствует развитию производства, росту благосостояния и снижению социального расслоения населения. Наша система налогообложения сложна, запутана и противоречива. Она позволяет легко уклоняться от уплаты налогов и даже порой провоцирует на это. С другой стороны, независимо от уплаты или неуплаты налогов налоговая инспекция может привлечь к ответственности любого налогоплательщика, выразив, например, сомнения в действительности счетов-фактур и в законности возмещения НДС или заподозрив его в "недобросовестности" и в получении "необоснованной налоговой выгоды".

Прежде всего, необходимо оптимизировать налогообложение доходов физических лиц. Практически во всех странах, добившихся успехов в экономике, действует прогрессивная шкала подоходного налога. На Западе - аксиома, что богатые платят больше бедных. А в современной России рекордное неравенство. Экономисты и социологи давно пришли к выводу, что доходы 10% самых

богатых людей в стране не должны превышать в 4-5 раз доходы 10% самых бедных. В нашей же стране по официальной статистике это превышение составляет 16 раз, а реально – свыше 20 раз. В Москве этот разрыв от 25 до 30 раз [7]. Запредельный разрыв в доходах порождает массовую нищету и депрессивность, несовместимые с модернизацией страны. Нобелевский лауреат Стиглиц писал: «При достижении некоторого порога неравенства невозможно реализовать инновационную модель». Россия давно этот порог переступила. Исследования Мирового банка показывают, что высокое неравенство доходов губительно и для экономического роста. А долговременное сохранение такого состояния приводит к существенному обнищанию и деградации большинства населения.

Полезной мерой могло бы стать и упрощение налоговой отчетности. Сегодня общий объем деклараций, сдаваемых в налоговую инспекцию, составляет до 80 страниц. На каждой из этих страниц возможны ошибки с последствиями вплоть до уголовных. Между тем объем налогового отчета можно сократить до 1-2 страниц, на которых легко поместятся реквизиты предприятия и налоговой инспекции, налоговые базы, ставки налогов, суммы уплаченных и подлежащих уплате налогов. О целесообразности сокращения объема налоговых деклараций писали и говорили многие эксперты. Но реакции нет. А ведь если информацию о предприятии и налогах поместить на одной странице, сразу будет видно, кто есть кто: кто создает добавленную стоимость и дает людям работу, а кто занимается перепродажей и "обналичкой"; кого надо проверять, а кого можно и не проверять. В сегодняшнем отчете ничего не видно, зато много никому не нужной информации.

В целом российская налоговая система не выдерживает критики. Зато наличие резервов совершенствования - наше конкурентное преимущество перед развитыми странами.

В настоящее время и инфраструктура России находится в кризисном состоянии, что не позволяет обеспечить экономический рост страны. Одной из первоочередных задач государства в условиях модернизации является развитие

транспортной, энергетической, телекоммуникационной и др. систем. Учитывая необъятные просторы нашей страны, существующая транспортная составляющая становится одним из главных тормозов в экономическом развитии. Страны ЕС, имея значительно меньшую территорию, располагают протяженностью первоклассных автодорог почти в 10 раз больше чем Россия, в 4 раза большей протяженностью железных дорог, в 4-5 раз большим количеством морских, речных и авиапортов. На 2010 год в бюджете нашей страны предусмотрено финансирование строительства чуть более 2 тыс.км. новых автодорог. Китай такое количество автодорог строит за 3-4 недели. А если учесть применяемые в нашей стране материалы и технологии, то через год эти дороги трудно назвать дорогами.

Проблем в настоящее время очень много, и у них есть свойство копиться. Однако если рассматривать заинтересованность «правящего класса», который включает в себя политическую элиту, и бизнес-элиту, то реформирование политической системы чревато тем, что будет сломана система передачи власти из одних «надежных» рук в другие. А модернизация страны без этого как раз и невозможна. Без создания условий для продвижения наверх лучших, «кина», как говорится, не будет.

Что касается основной массы населения в России, то оно в большинстве своем инертно, озлобленно и депрессивно, и в никакие реальные реформы не верит. Сложилась нетипичная ситуация, когда «низы не могут, а верхи не хотят».

Необходимой предпосылкой модернизации страны должно являться и наличие достаточных ресурсов. У государства их нет, крупный бизнес вкладывать в страну не станет, для иностранного капитала в нашей стране благоприятные условия не созданы. Другими словами достаточных ресурсов нет, и вряд ли они будут.

Суммируя отсутствие в России реформаторских масс и желания реально вкладывать в благополучие страны средства, необходимо признать, что модернизация страны будет скорее мифом, чем реальностью, если только в

гражданском обществе не проснется чувство самосохранения и воля к глобальным переменам.

Необходима «модернизация сознания» чиновников, бизнес-элиты и всего общества, а уже потом можно браться за модернизацию России, и только потом она приведет к реальным результатам.

Но вот как сделать так, чтобы все разом вокруг прозрели?

Прежде всего, необходимо дать народу возможность почувствовать себя востребованным, нужным государству и обществу указать верные ориентиры, занять умы, направить в правильное русло мысли и поступки, и в первую очередь это касается детей, подрастающего поколения, без которого у любой страны нет будущего.

Послушайте, о чем говорят дети, играя во дворе, посмотрите, во что они играют, и скажите, ждет ли нас правовое гражданское общество, которому чужды коррупция и насилие. Хочется процитировать письмо, которое написал в Россию наш бывший соотечественник, а ныне гражданин США Александр Борисов: «Здесь, в США, крови и насилия на общедоступных экранах нет. Только - на платных. И все телевизоры защищены паролями, чтобы дети не смотрели запретные вещи без взрослых. Если фильм в кинотеатре «с изюминкой» или с кровью, то детей в зал не пускают даже с родителями. Ни спиртное, ни сигареты не купишь, пока не покажешь удостоверение с годом рождения». Мы так гонимся за Европой и США, так почему этого никто перенимать не собирается???

Только модернизация общественного сознания сделает возможным качественный рывок в развитии экономики, науки, образования, культуры и социальной сферы, и в конечном итоге предопределит будущее развитие России. Это нужно понимать каждому отдельному человеку, каждой отдельной семье, чтобы воспитать у будущего поколения желание жить лучше своих предшественников. Если нам действительно необходима модернизация, то девизом каждого человека должна стать фраза:

«Не спрашивай, что Россия может сделать для тебя, спроси, что ты можешь сделать для России».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Президент России // Россия, вперед! - http://www.kremlin.ru/news/5413

2. Москва-Крым // Модернизация России – реальность или очередной миф? - http://www.moscow-crimea.ru/160-modernizaciya-rossii-realnost-ili-ocherednoj-mif.html

3. Общероссийское общественное Движение в поддержку политики Президента Российской Федерации // Модернизация сознания - http://dppp.su/index.php?id=246

4. Москва-Крым // Модернизация России – реальность или очередной миф? - http://www.moscow-crimea.ru/160-modernizaciya-rossii-realnost-ili-ocherednoj-mif.html

5. Фабрика аналитики // Просчет с модернизацией - http://www.versii.com/news/201849/

6. Министерство юстиции Российской Федерации // Список зарегистрированных политических партий - http://www.minjust.ru/ru/activity/nko/partii/

7. Москва-Крым // Модернизация России – реальность или очередной миф? - http://www.moscow-crimea.ru/160-modernizaciya-rossii-realnost-ili-ocherednoj-mif.html

УГОЛОВНВЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ, СОВЕРШЕННЫЕ СПЕЦИАЛЬНЫМ СУБЪЕКТОМ СОВМЕСТНО С ОБЩИМ

С.В. Хевролина, студентка ИГиП ТюмГУ,

направление «Юриспруденция»

Научный руководитель:

Р.В. Минин, кандидат юридических наук

Проблема ответственности за соучастие в преступлениях, совершенных специальным субъектом совместно с общим, достаточно сложна и актуальна для теории уголовного права и практики применение его норм. Данной проблеме всегда уделялось большое внимание, но, тем не менее, многие ее аспекты остаются дискуссионными.

Рассмотрим особенности привлечения к уголовной ответственности за преступление, предусмотренное статьей 160 УК РФ - присвоение или растрата, совершенное специальным субъектом совместно с общим.

В связи с тем, что для наличия состава присвоения или растраты требуется признак специального субъекта (исполнителя), необходимо остановиться на случаях фактического выполнения объективной стороны хищения лицами, одно из которых обладает признаками специального субъекта (лицо, которому вверено имущество), а другое – нет. Возникает вопрос: возможно ли вообще соучастие специальных лиц и частных?

В УК РФ существует норма о квалификации соучастия в преступлении со специальным субъектом. Иванов Н. комментирует положение ч.4 ст. 34 УК РФ следующим образом: «Лицо, совершающее преступление совместно со специальным субъектом, не может быть исполнителем и даже соисполнителем такого преступления, а может играть иные роли, предусмотренные уголовным законодательством для соучастников»[1; 51].

Представим себе следующую ситуацию. Заведующий хранилищем (материально-ответственное лицо) по заранее достигнутой договоренности с водителем, которому имущество не вверялось, незаконно выдает последнему товар со склада и поручает вывезти имущество с охраняемой территории. При этом получается, что значительную часть объективной стороны преступления выполняет лицо, не являющееся субъектом преступления, предусмотренного статьей 160 УК РФ. В соответствии с ч.4 ст.34 УК действия водителя должны

квалифицироваться как пособничество**.** Но, на наш взгляд, необходимо согласиться с профессором С.М. Кочои, который утверждает, что «квалификация действий лица через статью 33 УК РФ, а, значит, и назначение ему, как правило, менее строго наказания, чем специальному субъекту (исполнителю), вряд ли могут быть оправданы с точки зрения необходимости обеспечения эффективной борьбы с преступностью»[2; 198].

С другой стороны и действия материально-ответственного лица в данном примере будут необоснованно квалифицированы лишь по ч.1 ст.160 УК, хотя совершение присвоения или растраты фактически групповым способом представляет повышенную общественную опасность, чем совершение преступного деяния одним лицом, и соответственно должно влечь более строгое наказание.

Судебная практика советского периода применительно к присвоению и растрате придерживалась этой позиции. Так, согласно п 6. Постановления Пленума Верховного Суда СССР № 4 от 11.07.72 г. «О судебной практике по делам о хищениях государственного или общественного имущества» «лица, не являющиеся должностными, а также лица, которым имущество не было вверено или передано в ведение, непосредственно участвовавшие в хищении, подпадающем под признаки ст.92 УК РСФСР (ст.160 УК РФ. – С.Х.) несут ответственность по этим статьям. При этом, если названные лица совершили хищение по предварительному сговору с лицами, указанными в ст.92 УК РСФСР (ст.160 УК РФ. – С.Х.) действия их должны квалифицироваться по ч.2, а при крупном размере похищенного – по ч.3 этой статьи. В остальных случаях соучастия ответственность этих лиц должна наступать по ст.17 (ст.33 УК РФ. – С.Х.) и 92 УК РСФСР (ст.160 УК РФ. – С.Х.)»[3; 77].

В настоящее время Верховный Суд РФ изменил свою позицию на противоположную. Согласно п. 21 и 22 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2007 N 51 "О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате" «хищение вверенного имущества надлежит считать совершенным группой лиц по предварительному сговору, если в преступлении

участвовали два и более лица, отвечающие указанным признакам специального субъекта присвоения или растраты (например, руководитель организации, в чьем ведении находится похищаемое имущество, и работник, несущий по договору материальную ответственность за данное имущество), которые заранее договорились о совместном совершении преступления. Исходя из положений части 4 статьи 34 УК РФ лица, не обладающие указанными признаками специального субъекта присвоения или растраты, но непосредственно участвовавшие в хищении имущества согласно предварительной договоренности с лицом, которому это имущество вверено, должны нести уголовную ответственность по статье 33 и статье 160 УК РФ в качестве организаторов, подстрекателей или пособников»[4].

Возникает вопрос: почему уголовное законодательство не предусматривает ответственности за соисполнительство в преступлении, совершенном специальным субъектом совместно с общим?

Безусловно, здесь у специального субъекта появляется возможность подготовить и совершить такое действие, которое невозможно или гораздо сложнее выполнить одному. Как справедливо отмечает С.Ф.Милюков, «современная криминологическая реальность такова, что должностные и материально-ответственные лица, военнослужащие и другие субъекты, социальное положение которых определяет или усиливает уголовную ответственность, сознательно остаются при совершении преступлений на втором или третьем плане, предпочитая действовать «чужими руками» не только в переносном, но и порой в прямом смысле этого слова»[5; 87].

Таким образом, несмотря на то, что деяние, совершенное совместно двумя лицами, имеет повышенную общественную опасность, каждому из этих субъектов нельзя вменить квалифицирующий признак «совершение преступления группой лиц по предварительному сговору». Данное положение, что лица, не обладающие признаками специального субъекта, не могут выступать в качестве соисполнителей преступления, а также о том, что во всех

преступлениях со специальным субъектом возможно соучастие, неоднократно подвергалось сомнению в литературе.

В частности, А.Н. Мондохонов, Д.С. Дядькин [6; 79] считают, что необходимо увеличить наказание для специального и общего субъекта, в случае совместного совершения ими преступления, путем дополнения ч.4 ст.34 УК РФ словом «соисполнитель»[7; 25]. Так как общий субъект совместно со специальным субъектом совершает хотя бы частично объективную сторону состава преступления, предусмотренного ст. 160 УК РФ, т.е. выступает в качестве соисполнителя[8; 13]. На взгляд А.Н. Мондохонова, положения ч.4 ст. 34 УК РФ необоснованно умаляют роль соучастника, частично выполнившего объективную сторону преступления. Почему действия лица, непосредственно участвовавшего в совершении преступления, квалифицируются как действия лица, которое не участвовало в его совершении?[9; 24-25].

Другие ученые, например, В.Н. Кудрявцев, считают, что лицо, у которого специальные признаки субъекта преступления отсутствуют, не может быть соисполнителем такого преступления, иначе происходит смешение специальных составов преступления с общими, что противоречит правовой сущности понятия специального субъекта[10; 163]. Согласно С.С. Аветисяну «существование и выделение в уголовном праве понятия специального субъекта обусловлено спецификой отдельных видов преступлений, совершение которых возможно только в сфере специальных отношений лицами, надлежащим образом включенными в систему этих отношений»[11; 222]. Однако С. Аветисян все-таки отмечает, что «посягательство на специальные отношения возможно и извне – со стороны общих субъектов»[12; 5].

Несмотря на то, что в науке уголовного права нет единой точки зрения насчет соисполнительства в преступлении со специальным субъектом вместе с общим, факт участия нескольких лиц, на наш взгляд, является неоспоримым.

В связи с этим для решения данной проблемы можно внести дополнения в квалифицирующие признаки тех составов преступлений, которые предусматривают наличие специального субъекта, и изложить, например, ч.2

ст.160 УК РФ в следующей редакции: «Те же деяния, совершенные группой лиц по предварительному сговору либо с лицами, не указанными в части первой настоящей статьи, а равно с причинением значительного ущерба гражданину».

При такой редакции квалифицирующего признака справедливо усилится ответственность виновных лиц, «чужими» руками совершающих хищение вверенного имущества.

Некоторые ученые полагают, что специальный субъект (в нашем примере материально-ответственное лицо), в случае использования им для хищения вверенного имущества лиц, не обладающих признаками специального субъекта, исполняет роль посредственного исполнителя. А. Арутюнов предлагает изменить редакцию ч.2 ст.33 УК РФ, следующим образом: «Исполнителем признается лицо, непосредственно совершившее преступление либо непосредственно участвовавшее в его совершении совместно с другими лицами (соисполнителями), а также лицо, обладающее специальными признаками субъекта преступления и совершившее преступление посредством использования лица, на стороне которого указанные специальные признаки субъекта преступления отсутствуют»[13; 4].

На наш взгляд, нельзя согласиться с тем, что материально-ответственное лицо будет нести ответственность в качестве посредственного исполнителя. Так как согласно П.Ф. Тельнову «понятие посредственного исполнителя преступления…означает использование для выполнения объективной стороны посягательства другого, невиновного человека либо лица, действовавшего по неосторожности»[14; 37]. Т.е. посредственный исполнитель может использовать в качестве орудия малолетнего, невменяемого, а также человека, действующего в условиях такой ошибки, которая освобождает его от уголовной ответственности. А в данном случае лицо, не обладающее специальными признаками, осознавало значение своих действий и желало поступить именно так.

Что касается квалификации деяний общих субъектов, действовавших совместно со специальными, то на наш взгляд, их следует признавать соисполнителями преступления. Они не могут совершить такое преступление в

одиночку, потому что не обладают признаками специального субъекта. Следовательно, они не могут быть исполнителями преступления. Тем не менее, задумав и осуществив преступление совместно со специальным субъектом, лицо становится соучастником, а при выполнении объективной стороны преступления – соисполнителем.

Учитывая это, в целях дифференциации соисполнителя, указанного в ч.2 ст.33 УК РФ, и соисполнителя в преступлении со специальным субъектом, предлагаю ввести в ст.33 УК РФ следующее положение: « Соисполнителем также признается лицо, не являющееся субъектом преступления, специально указанным в соответствующей статье Особенной части настоящего Кодекса, непосредственно участвовавшее в совершении такого преступления совместно с лицом, обладающим специальными признаками».

В связи с тем, что ч.2 ст.34 УК РФ предусматривает, что соисполнители несут ответственность по статье Особенной части без ссылки на ст. 33 УК РФ, общие субъекты будут нести такую же уголовную ответственность, как и специальный субъект.

Однако, на наш взгляд, необходимо также дополнить ч.4 ст. 34 УК РФ следующими положениями: «Лицо, не являющееся субъектом преступления, специально указанным в соответствующей статье Особенной части настоящего Кодекса, **не являющееся соисполнителем такого преступления** (выделено мною – С.Х.), участвовавшее в совершении преступления, предусмотренного этой статьей, несет уголовную ответственность за данное преступление в качестве его организатора, подстрекателя либо пособника».

Таким образом, действия специального субъекта будут квалифицироваться по ч.2 ст. 160 УК РФ; действия общего субъекта – также по этой статье, так как в Общей части УК РФ будет предусмотрено положение о соисполнительстве в преступлениях со специальным составом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Иванов, Н. Соучастие со специальным субъектом // Российская юстиция. - 2001. - №3. - С.50-51.
2. Кочои, С.М. Ответственность за корыстные преступления против собственности. - М., 2000. - С.198.
3. Сборник постановлений Пленумов Верховных Судов СССР и РСФСР (Российской Федерации) по уголовным делам. - М.: Спарк, 1999. – С.77.
4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2007 N 51 "О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате"// БВС РФ.-февраль.-2008.-№ 2.
5. Милюков, С.Ф. Российское уголовное законодательство: опыт критического анализа/ С.Ф. Милюков. - СПб.:СПбИВЭСЭП, Знание, 2000. - С. 87.
6. Дядькин Д.С. Соучастие в преступлении: Монография/ Д.С. Дядькин. – М.: Компания Спутник+. – 2004. – С. 79.
7. Мондохонов, А.Н. Соучастие в преступной деятельности: Монография/ А.Н. Мондохонов. – М.: РПА МЮ РФ. – 2006. - С. 25.
8. Волженкин, Б. Некоторые проблемы соучастия в преступлениях, совершаемых специальными субъектами // Уголовное право. -2000. - № 1. - С. 13.
9. Мондохонов, А.Н. Указ. Соч. С. 24-25.
10. Кудрявцев, В.Н.Общая теория квалификации преступлений/ В.Н. Кудрявцев. - М.- 1999. -С. 163.
11. Аветисян, С,С. Соучастие в преступлениях со специальным составом/ С.С. Аветисян. -М.- 2004. - С.222.
12. Аветисян, С.С. Проблемы соучастия а преступлении со специальным субъектом (специальным составом)// Уголовное право. – 2004. - №1. –С. 5.
13. Арутюнов, А. Проблемы ответственности соучастников преступления // Уголовное право. –2001. - №3.С.4.
14. Тельнов, П.Ф. Кто отвечает за соучастие в преступлении / П.Ф. Тельнов. – М.: Юридическая литература. – 1981. С. 37.

ОСОБЕННОСТИ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА СБЫТ КУРИТЕЛЬНЫХ СМЕСЕЙ

А.А.Чурсин, студент ИГиП ТюмГУ,
направление «Юриспруденция»
Научный руководитель:
Р.В.Минин, кандидат юридических наук

Неотъемлемой частью правовой политики государства является уголовно-правовая политика, определяющая методы и задачи борьбы с преступностью, имеющая целью выработку и совершенствования механизма защиты интересов личности и государства.

В данной статье мы рассмотрим проблему уголовной политики Российской Федерации к курительным смесям, особенности уголовной ответственности за их распространение. В частности, в статье отражена проблема неэффективности мер, направленных на борьбу с распространением курительных смесей. Предложены рекомендации по совершенствованию законодательства, применению широкого спектра мер для борьбы с данным явлением, правильному применению запретительных норм уголовного права Российской Федерации.

В последние годы на заборах и зданиях в любом городе России можно увидеть надписи «Спайс» с указанием телефона, Интернет заполнен рекламой неизвестного ранее бренда - «Спайс». Данное название скрывает за собой курительную смесь, способную причинить здоровью покупателей серьезный вред. Для определения вида данного вещества были необходимы серьезные исследования химического состава «Спайса». По своей сути «Спайс» - бренд курительных смесей, обладающих психоактивным действием, аналогичным действию марихуаны. Продажа смесей осуществлялась в странах Европы с 2006 года (по некоторым данным — с 2004) под видом благовоний преимущественно через интернет - магазины. Позднее, было установлено, что действующим компонентом смесей являются синтетические аналоги тетрагидроканнабинола

— основного действующего вещества марихуаны. Что касается эффекта от употребления такой «легальной курительной смеси», он мало изучен, известно, что «Спайс» оказывает на психику человека воздействие аналогичное употреблению марихуаны и при длительном употреблении также может возникнуть патологическая зависимость. Самым тревожным является то, что возможно даже с первого раза употребления, он способен нанести непоправимый вред центральной нервной системе человека.

В России 2009-й год ознаменовался возникновением массовой популярности курительных смесей среди молодежи, главными факторами, повлиявшим на быстрый рост популярности «Спайса» и других смесей, являлась полная легальность продукта, его доступность – предложения с доставкой, в наличии и под заказ, и очень мощная рекламная компания в Интернете, ночных клубах и на улицах городов. После полугода неограниченной продажи курительных смесей, в сводках стали все чаще появляться факты об отравлении курительными смесями, о тяжелых последствиях их употребления, а в Казани поход за острыми ощущениями для одного студента закончился смертельным исходом.

После возрастания тревожных сигналов из всех регионов страны, проведения пикетов молодежных организаций в крупных городах, правительство Российской Федерации и компетентные органы начали изучать суть проблемы. Были взяты пробы «Спайса» и некоторых аналогичных смесей (AM-HI-CO, Dream, Spice (Gold, Diamond), Zoom, Ex-ses, Pep Spice, Yucatan Fire), в них при сложном химическом анализе, проведенном НИИ Питания РАМН были выявлены различные психоактивные вещества [1]. В составе многих смесей были обнаружены семена голубого лотоса (Nymphaea caerulea), гавайской розы (Argyreia nervosa), шалфея предсказателей (Salvia divinorum). Также было установлено что смеси перед продажей получали санитарные заключения совсем не соответствующие реальному назначению товаров. Опасные курительные смеси получали санитарно-эпидемиологические заключения как ароматизаторы помещений, благовония, распространяющие

запах при горении. Итогом проверочных действий стало постановление Роспотребнадзора РФ [2] «Об усилении надзора за реализацией курительных смесей». В Постановлении был закреплен запрет на распространение смесей, содержание вышеперечисленные вещества, ужесточение контроля за их распространением со стороны всех контролирующих органов, также все ранее выданные санитарно-эпидемиологические заключения на «Спайс» утратили свою силу и были признаны недействительными. Однако, необходимого эффекта Постановление не достигло. Сводки новостей по-прежнему иллюстрировали новые и новые случаи отравления курительными смесями, торговцы продолжали получать прибыль, сбывая «Спайс» через Интернет и по объявлениям. В августе 2009 года опасный «Спайс» был обнаружен и на Ямале [3] Так, за октябрь 2009 года по югу Тюменской области зафиксировано 16 случаев острых отравлений курительной смесью "Спайс" [4]. В одном случае отравление носило групповой характер - трое пострадавших. Об этом сообщает пресс-служба управления Роспотребнадзора в Тюменской области. В четырех случаях отмечена тяжелая степень отравления. Все отравления зарегистрированы среди молодых людей в возрасте до 29 лет, из них трое подростков. Клиническая картина отравления «Спайсом»: рвота, судороги, высокое давление, сердцебиение, коматозное состояние, галлюцинации и психоз.

Поняв необходимость тотальной борьбы с курительными смесями, правительство Российской Федерации к концу 2009 года издает Постановление [5], которое вносит изменения в ранее изданные постановления правительства по вопросам, связанным с оборотом наркотических средств. Данное постановление включило Гавайскую розу, Голубой лотос, Шалфей предсказателей, их производные и массу синтетеических каннабиоидов в перечни [6] запрещенных веществ, были установлены крупные и особо крупные размеры, применительно к этим веществам. Также для целей предусмотренных статьей 231 УК РФ были определены размеры запрещенных к возделыванию Гавайской розы, Голубого лотоса и Шалфея предсказателей. Данное постановление положило начало качественно новому этапу борьбы с

распространением психоактивных курительных смесей. Теперь торговцев и распространителей стали привлекать к уголовной ответственности. В Тюмени за месяц с момента введения Постановления №1186 было возбуждено более 10 уголовных дел по заявлению заместителя прокурора области по надзору за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью Р. Тютюника [7]. В других городах было зарегистрировано гораздо больше фактов распространения курительных смесей, содержащих наркотические вещества.

Казалось бы, все отлично, 26 веществ внесено в список запрещенных, распространение смесей содержащих их стало преступным. Однако, существует масса проблем, которые если им не уделить внимания должным образом могут привести к крайне-отрицательным социальным последствиям. За период с октября 2009-го года по Февраль 2010-го по России зарегистрировано более 3 000 тысяч случаев отравления курительными смесями, эти данные нельзя считать объективными, поскольку многие из употребивших «Спайс» либо почувствовали лишь желаемый наркотический эффект, либо побоялись обращаться за помощью и решили самостоятельно вылечить отравление. Чтобы представлять реальную картину угрозы «Спайса» нужно увеличить их в 10 раз [8]. Из всего этого следует что постановление Роспотребнадзора от 9-го апреля 2009-го года не дало желаемых результатов. Здесь налицо неправильная тактика законодателей, недооценив угрозу от содержащихся в курительных смесях «Спайс» веществах, они лишь включили в постановление условие об ужесточении контроля за распространением курительных смесей, однако как осуществлять этот контроль мало кто представляет, поскольку никаких четких инструкций компетентным органам не было. Чисто случайно, распространение смесей не привело к более серьезным жертвам среди населения. Помимо неправильного выбора мер воздействия, с самого начала проблемы распространения опасных курительных смесей открыт вопрос – что же на самом деле скрывается за этим понятием. В законодательстве и литературе по-прежнему расшифровки данного понятия. Отсутствие определения вызывает ряд вопросов, что можно считать курительной смесью, а что нет – табак для трубок и

кальяна, логично также отнести к курительным смесям. Поэтому автор предлагает свое определение данного понятия. Курительная смесь, это совокупность полусинтетических и синтетических производных растений-энтеогенов, обладающих психоактивными свойствами, предназначенная для употребления посредством курения. Табачные изделия проходят соответствующую им акцизную стандартизацию и являются прежде всего табачными смесями, содержащими в себе разные сорта. По-сути же данное определение весьма условно, поскольку табак также является психоактивным веществом. Существенной проблемой запрета «Спайса» является то что в список запрещенных веществ попали лишь 26 веществ, тогда как общее число энтеогенов и синтетических психоактивных каннабиоидов и других веществ, эффект от использования которых сопоставим с наркотическим более 1200 и нет гарантий что не появятся новые. Российским властям следовало обратиться к опыту европейских коллег по данному вопросу. Во многих европейских странах (Германия, Австрия, Люксембург, Франция) продажа курительных смесей практически полностью пресечена. В России сегодня можно заказать через Интернет огромную массу разнообразных курительных смесей. Таблеток и порошков которые с позиций законодательства абсолютно легальны, а эффект их применения просто никогда не был официально исследован и никакой стандартизации РАМН они не проходили. Не менее важной проблемой является то, что современные анализаторы наркотических веществ не могут распознать в крови человека следы такого рода наркотиков и следовательно человек употребивший «Спайс» или любую иную легальную смесь может управлять автотранспортом абсолютно законно, и это может повлечь трагические последствия.

Учитывая то, своевременному выявлению синтетических каннабиноидов в травяных смесях «Спайс» помешали наличие в составе смесей растений, потенциально обладающих психоактивными свойствами, добавки большого количества балластных соединений (таких как витамин Е) с целью скрыть действующее вещество, а также отсутствие информации о спектральных

свойствах синтетических каннабиноидов в большинстве баз данных для масс-спектрометрического анализа стоит вести речь о качественно новом уровне наркотиков, которые уже завоевывают массы, не распознаются при анализе и зачастую, ввиду нерасторопности законодателей абсолютно легальны. Мировое сообщество столкнулось с угрозой, к которой оно не готово, вещества признанные запрещенными изымаются сотнями тонн, каждый день 250 человек становятся наркозависимыми при том, что героин и марихуана запрещены достаточно давно. Чтобы избежать массового употребления курительных смесей среди молодежи, необходим широкий перечень мер в разных сферах жизни общества. Прежде всего, необходимо законодательное закрепление понятия курительной смеси, запрещения любых психоактивных курительных смесей, введение ответственности за содержание сайтов предлагающих приобрести с помощью почты или курьерской доставки курительные смеси, работа среди молодежных общественных организаций, профилактические рейды в ночные клубы и на все мероприятия с большими скоплениями молодежи. Только массой единонаправленных мер удастся защитить общество от угрозы курительных смесей. В противном случае страну ждет еще большее падение в наркотическую бездну и деградацию населения, к которой по заявлениям ученых социологов Россия движется в 5-6 раз опережая европейские страны.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Например: http://www.narkopomosch.ru/consultation/enteogeni/

2. Постановление Роспотребнадзора РФ №23 «Об усилении надзора за реализацией курительных смесей» от 09.04.2009.- http://www.rospotrebnadzor.ru/documents/postanov/2518/

3. См. http://tyumen.rfn.ru/rnews.html?id=61315

4. См. http://www.vsluh.ru/news/incident/186291.html

5. Постановление Правительства Российской Федерации № 1186 "О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации по вопросам, связанным с оборотом наркотических средств" от 31.12.09.- См.

"Российская газета" - Федеральный выпуск №5083 от 14 января 2010 года.- http://www.rg.ru/2010/01/14/narko-dok.html
6. Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации
7. См. http://www.vsluh.ru/news/incident/193976.html
8.http://www.potrebitel.net/main/news/28703/%5C%22http://wunbuck.com%5C%22

СТАНОВЛЕНИЕ ЮВЕНАЛЬНЫХ СУДОВ КАК ОДИН ИХ НАПРАВЛЕНИЙ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ

С.М.Керимова, студентка ИГиП ТюмГУ,
направление «Юриспруденция»
Научный руководитель:
В.В.Трифанов, кандидат юридических наук, доцент

Развитию политической системы России в последнее время уделяется много внимания. Так, президентом РФ Д.И.Медведевым была выдвинута идея модернизации политической системы. Недавно в Кремле под председательством Дмитрия Медведева состоялось заседание Госсовета, посвященное политической реформе в России. В ходе заседания были рассмотрены вопросы развития политических институтов, а также судебной и правоохранительной системы.

На заседании, многими выступившими был затронут вопрос о совершенствовании и судебной системы. Так, губернатором Иркутской области Дмитрием Федоровичем Мезенцевым было выдвинуто предложение о становлении ювенальных судов как одним из перспективных направлений совершенствования судебной системы.

В настоящее время проблемы ювенального права и ювенальной юстиции становятся все более актуальными, привлекая внимание видных отечественных юристов, педагогов, психологов, практических сотрудников органов внутренних

дел, суда, прокуратуры, других правоохранительных органов, иных министерств и ведомств, работающих с несовершеннолетними.

Для начала хотелось бы выяснить, что же такое ювенальный суд? Проект закона "О ювенальных судах в РФ", внесенный Президентом, в ст. 1 определяет, что ювенальные суды создаются для рассмотрения и разрешения дел, в которых несовершеннолетний является подсудимым либо потерпевшим (уголовные, административные дела), или одной из заинтересованных сторон (гражданские дела).

В последние десятилетия XX века мировое сообщество обратило внимание на необходимость особой правовой защиты несовершеннолетних. Знаковым событием стало принятие 20 ноября 1989 г. на 44-й сессии Генеральной ассамблеи ООН Конвенции о правах ребенка к которой 13 июня 1990 г. присоединилось и Россия. Подписав главный международный документ в сфере защиты прав несовершеннолетних, Россия взяла на себя обязательство привести в соответствие с ним национальное законодательство. Определенные шаги в этом направлении уже сделаны. В России в соответствии с международными документами созданы основы национального законодательства, направленного на защиту интересов детей. Так, был принят Федеральный закон от 24 июля 1998 г. N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации.

Необходимость усиленной заботы о несовершеннолетнем определена рядом характерных для него специфических особенностей: беззащитностью, беспомощностью, недостаточностью жизненного опыта, податливостью и склонностью к подражанию, повышенной эмоциональностью, неуравновешенностью, импульсивностью. Подросток стремится привлечь к себе внимание, выделиться; в то же время им руководит страх прослыть несамостоятельным, трусом, "слабым". Несовершеннолетний отличается развитым чувством личной дружбы и групповой солидарности. С точки зрения особенностей психических процессов подростка его отличает также способность к неадекватному восприятию, запоминанию и воспроизведению некоторых фактических данных о наблюдаемых событиях [1].

Вопрос о создании в России ювенальной юстиции вызван тем, что в условиях роста общей преступности в последние годы увеличивается и преступность несовершеннолетних. Анализ криминальной ситуации среди несовершеннолетних в России свидетельствует о том, что ее состояние остается сложным. В 2009 г. на долю несовершеннолетних приходилось почти каждое восьмое преступление - 11%. По данным МВД России, на учете органов внутренних дел состояло свыше 500 тыс. неблагополучных подростков и несовершеннолетних. По учетам в уголовно-исполнительных инспекциях в 2009 г. прошли 36 073 несовершеннолетних осужденных. В последние пять лет усматривается почти двукратное увеличение удельного веса наказаний в виде лишения свободы. Исчерпав возможности неоднократного применения условного осуждения и наказаний, не связанных с лишением свободы, суды вынужденно изолируют несовершеннолетнего от общества: преимущественно на длительные - от 3 до 5 лет (30,4%) и особо длительные - от 5 до 10 лет (17,6%) сроки лишения свободы. Большинство авторов считают, что сегодня недостаточно применяются такие сугубо ювенальные санкции, как освобождение от уголовной ответственности с применением мер воспитательного воздействия. Освобождение от наказания при вынесении обвинительного приговора с помещением в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа тоже используются крайне мало (например, в 2008 г. - к 3% осужденных)[2].

Так, 80 - 90% от числа несовершеннолетних осужденных приговариваются к лишению свободы (реально и условно), остальные меры развиты чрезвычайно слабо.

Первый специальный суд по делам несовершеннолетних был создан в 1899 г. в Чикаго. Примеру США последовали другие страны. В России первый суд по делам несовершеннолетних был открыт в Петербурге 22 января 1910 г. К 1917 г. такие суды действовали и в некоторых других городах. Функции судьи по делам несовершеннолетних осуществлял специальный мировой судья. К его компетенции относились дела трех категорий: дела о преступлениях,

совершенных несовершеннолетними; дела о преступлениях, в которых потерпевшие - несовершеннолетние; дела, связанные с невыполнением своих обязанностей родителями несовершеннолетнего, беспризорностью, детской проституцией и т.п. В литературе тех лет деятельность этих судов оценивалась очень высоко. Тем не менее автономная российская ювенальная юстиция перестала существовать по декрету 1918 г.[3]

В настоящее время как самостоятельная подсистема она отсутствует. Однако элементы ювенальной юстиции в России все же есть. В Уголовном кодексе РФ специальный раздел посвящен особенностям уголовной ответственности несовершеннолетних. Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации N 7 от 14 февраля 2000 г. "О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних" рекомендовано в судах общей юрисдикции ввести специализацию судей по рассмотрению уголовных дел с участием несовершеннолетних, а также указано на необходимость подготовки судей по делам несовершеннолетних не только по вопросам права, но и психологии, педагогики, социологии. В нем также подчеркивается, что специализация правосудия в отношении несовершеннолетних призвана служить решению задач достижения социальной справедливости, защиты несовершеннолетних и поддержания порядка в обществе[4].

Какими ювенальные суды будут в России? Сегодня в мире существует три модели организации специализированных ювенальных органов правосудия: семейные суды, суды по делам несовершеннолетних и специальные судебные коллегии общих судов. Семейный суд называют интегрированным органом судебной защиты несовершеннолетних. Философия этого суда исходит из того, что все вопросы, касающиеся подростка-правонарушителя, равно как и подростка, нуждающегося в заботе, защите и контроле, должны быть отнесены к юрисдикции одного какого-либо судебного органа. И он должен рассматривать, прежде всего, вопросы охраны прав и законных интересов подростков, т.е. вопросы опеки, попечительства; применять санкции в отношении родителей, опекунов за недобросовестное исполнение родительских обязанностей,

злоупотребление родительской властью; решать имущественные споры детей и родителей, иные вопросы гражданского судопроизводства[5].

Автор данной работы предлагает создание не семейных судов, а судов, которые рассматривают уголовные дела, подсудимым который является несовершеннолетний. Те проекты законов о ювенальной юстиции, которые в России уже разработаны, также предусматривают, по существу, создание не семейных судов, а судов по делам несовершеннолетних, юрисдикция которых является комплексной. Например, проект закона "О ювенальных судах в РФ", внесенный Президентом, в ст. 1 определяет, что ювенальные суды создаются для рассмотрения и разрешения дел, в которых несовершеннолетний является подсудимым либо потерпевшим (уголовные, административные дела), или одной из заинтересованных сторон (гражданские дела).

Опыт создания и работы ювенальных судов в России уже имеется. Так в ряде регионов, например при Нижегородском областном суде, образована коллегия по рассмотрению дел в отношении несовершеннолетних, которой поручено рассматривать дела, фигурантами которых являются несовершеннолетние, как по уголовным, так и по гражданским делам.

В 2004 г. в г. Таганроге был открыт первый в России ювенальный суд (специальный судебный состав по делам несовершеннолетних Таганрогского городского суда). Что касается Тюменской области, проведенное автором данной работы исследование показало, что на территории Тюменской области работают 29 комиссий по делам несовершеннолетних при органах местного самоуправления и 310 общественных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав при сельских администрациях. Координирующая роль в данной работе принадлежит комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Губернаторе Тюменской области.

Ведется систематическая работа по оказанию необходимых мер социальной помощи, организации своевременного выявления детей, находящихся в социально опасном положении, по содействию семьям в преодолении трудных жизненных ситуаций. Эффективным методом организации деятельности по

профилактике правонарушений является реализация областных целевых программ: "Комплексные меры профилактики наркомании и противодействия незаконному обороту наркотиков в Тюменской области". Однако специализированного суда по рассмотрению уголовных дел, совершенных несовершеннолетними у нас не имеется. Автором данной работы предлагается создание на территории нашей области ювенальных судов. Каковы положительные стороны становления ювенальных судов? Во первых создание ювенального суда полностью отвечает одному из основных принципов судопроизводства - максимальной индивидуализации судебного процесса, в особенности по делам несовершеннолетних, так как каждое преступление индивидуально, как и уголовная ответственность и наказание за него.

Индивидуализация уголовной ответственности - сфера правоприменительной деятельности, рассматривается как один их принципов уголовного права и является составляющей принципа справедливости, который закреплен в ст. 6 УК РФ.

В центре судебного процесса в рамках ювенальной юстиции находится личность несовершеннолетнего, которой подчинена вся судебная процедура, куда включены правила, не предусмотренные общим правосудием. Во вторых изучение последствий исполнения наказания в местах лишения свободы в различных странах привело к пониманию того факта, что для многих несовершеннолетних воспитательная колония становится не местом исправления, а, скорее, школой приобщения к жизни криминального мира. Кроме того, анализ детской и подростковой преступности свидетельствует о том, что причиной преступления часто является невозможность (наличие значительных трудностей) удовлетворения значимых потребностей некриминальным путем и многие несовершеннолетние правонарушители сами являются жертвами жестокого обращения со стороны взрослых. При назначении наказания несовершеннолетнему должно быть обращено внимание не на карательное правосудие, ориентированное, на установление вины и назначение наказания, а на восстановительное правосудие, призванное

воздействовать на подростка специальными психолого-педагогическими способами принудительных мер воспитательного характера, что является одним из новейших возможных альтернатив уголовному преследованию и сопряжено с отказом от традиционного уголовного преследования, не применимого к подростку, находящемуся в переходной возрастной стадии развития, не способному в силу своей социальной и психологической незрелости отдавать отчет в некоторых своих действиях.[6]

При создании ювенальных судов предлагаю опираться на опыт становления ювенальных судов в Ростовской области. Не могут не удивлять высокой эффективностью уголовно-правовых мер данные о деятельности специализированных судей г. Таганрога Ростовской области. Уровень рецидива среди подростков, осужденных ювенальным судом, составляет 3 - 4%. В то же время удельный вес лиц, осужденных к лишению свободы, крайне незначителен и составляет 7,8% от общего числа лиц, дела которых рассмотрены судом (это в два раза меньше общероссийского показателя). Одновременно имеет место широкое применение специализированными судьями принудительных мер воспитательного воздействия (20,5%).

В целом успешное внедрение элементов ювенальной юстиции позволит обеспечить устойчивое функционирование системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, снизить преступность, оказать комплексную помощь ребенку, находящемуся в трудной жизненной ситуации.

А завершить статью хотелось бы словами Уполномоченного по правам человека в РФ В. Лукина: "Система ювенальной юстиции в России крайне необходима. Это такая отрасль правосудия, где требуются опыт и методы педагогики, психологии, защита прав ребенка. Ее сверхзадача - предотвращение новых правонарушений несовершеннолетних[7].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1.Белкин Р.С. Криминалистическая энциклопедия. М., 1997. С. 173.

2.Нека Л.И. Профилактика правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, и социальный контроль над ростом преступности // Вопросы ювенальной юстиции. 2006. N 4. С. 35.
3.Мельникова Э. Из истории российской ювенальной юстиции // Правозащитник. 1998. N 3. С. 18 - 23.
4. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации N 7 от 14 февраля 2000 г. «О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних»
5.Становление судебной власти в обновляющейся России. М., 1997. С. 54.
6.В. Юрченко Некоторые проблемы развития восстановительного правосудия по делам несовершеннолетних //Российская юстиция 2009.№ 2.
7. Российская газета. 2006. 3 февраль.

ПОНЯТИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ И НАКАЗАНИЯ ВО ВЗГЛЯДЕ МИРОВЫХ КОНФЕССИЙ, И ИХ СООТНОШЕНИЕ С УГОЛОВНЫМ ПРАВОМ РФ.

О.Е.Берендеева, студентка ИГиП ТюмГУ,
направление «Юриспруденция»
Научный руководитель:
В.В.Петров, кандидат юридических наук, доцент

«Там, где право отказывается давать какие-либо предписания, выступают со своими велениями религия и нравственность ; там, где нравственность и религия бывают не способны одним своим внутренним авторитетом сдерживать проявления эгоизма, на помощь им приходит право со своим внешним принуждением».

П.И.Новгородцев[1]

В современный период развития цивилизации одной из насущных проблем выступает организация эффективного противодействия такому негативному социальному явлению, как преступность. Это является одним из направлений обеспечения безопасности любого государства. [2]

Исторически доказано, что искоренить преступность невозможно, поскольку она – побочный продукт цивилизации. Ф. Танненбаум отмечал: «Преступность вечна так же, как и общество... чем сложнее оно становится, тем труднее в нем индивиду и тем более частыми бывают его срывы». Между тем, как показывает анализ мировой практики, государства с различными политическими режимами, различными правовыми системами пытаются противостоять указанному явлению не одно столетие с целью снижения уровня преступности, смягчения тех негативных последствий, которые наступают после совершения каждого преступления, которое Гарофало определял как аморальный поступок, наносящий ущерб обществу. Естественно, что и Российская Федерация не остается в стороне от этого процесса. Поэтому, важнейшим направлением обеспечения жизнедеятельности российского государства является осуществление продуманной уголовной политики, учитывая при этом не только активное взаимодействие всех государственных органов, но общественных и религиозных организации. [3]

Уголовная политика как научная категория являлась и продолжает оставаться предметом многих исследований. В рамках данного доклада мы рассмотрим проблему понимания понятий преступления и наказания во взгляде мировых конфессий на примере иудаизма, христианства и ислама, их соотношение с уголовным правом РФ, а также возможные меры предупреждения преступности. Предложены рекомендации по внесению изменений в курс уголовного права РФ, общей части, а также мер предупреждения преступности. Данная тема не изучается в рамках курса Уголовного права, хотя освещение соответствующих положений имеет весомое значение в достижении тех целей, которые стоят не только перед уголовным правом, но и перед обществом и государством в целом. Сложность заключается в том, что религия и уголовное право являются абсолютно разными категориями, но все-таки имеют связь, которую редко видят юристы и те, чьей сферой деятельности является богослужение.

Как пишет В.А. Никонов «Закон, а особенно закон уголовный, изначально рассматривался как прерогатива Бога» [4]. Да и, на мой взгляд, и религия и уголовное право преследуют одни общественно-полезные цели. И то и другое пытается оградить общество от нежелательного внешнего воздействия, которое может его разрушить. Отличие наблюдается в том, что в уголовном праве эта цель является непосредственной. То есть уголовное право непосредственно занимается тем, чтобы обезопасить общество от преступных посягательств. В религии же эта цель является составной частью, и воспринимается как должное[5]. Отличие также наблюдается в методе достижения поставленных перед ними целей. Уголовное право использует императивный метод, в то время как религия использует метод воздействия на сознание человека, путем объяснения истины и сущности вещей, которые человек на протяжении своей жизни пытается понять. Религия и уголовное право являются неотъемлемым дополнением друг к другу и влияют на развитие общественных отношений в государстве, а следовательно и на развитие государства в целом. К тому же в религии заложены те основные принципы, которые со временем находят свое отражение и в уголовном праве, поэтому связь между ними существует, просто она уходит своими корнями в историю.

А теперь рассмотрим вопрос о соотношении понятий «преступление и наказание» о взгляде мировых конфессий с уголовным право РФ. Согласно УК РФ под преступлением понимается виновно совершённое, общественно опасное деяние, запрещённое Уголовным Кодексом Российской Федерации под угрозой наказания. [6] В связи с этим имеет смысл поговорить о том, что подразумевается в мировых религиях под понятием «преступление». Я попыталась вывести определение, отражающее суть преступного деяния во взглядах и иудаизма, и христианства и ислама. В основе этого понятия лежит концепция, согласно которой любой преступный поступок всегда является преступлением против Бога, неподчинением его воле, грехе. Как мы видим, речь преимущественно идёт о нарушении чисто религиозных предписаний и нарушении этических норм, исходящих от Бога. [7] Если мы сравним с тем

определением, что предложено в УК РФ, то увидим главное отличие: деяние запрещёно не под угрозой наказания со стороны государства, а со стороны Бога в первую очередь. Склонность к совершению преступлений несомненно является девиантным поведением, которое нужно не только карать, что является прерогативой права уголовного, но и пытаться приучить общество к данному явлению и воспитать чувство сострадания к оступившимся, что является целью религии.

А как смотрит религия на применение наказания к оступившемся, и есть ли сходства с уголовным правом РФ? «Наказание есть мера государственного принуждения, назначаемая по приговору суда. Наказание применяется к лицу, признанному виновным в совершении преступления, и заключается в предусмотренных Уголовным Кодексом лишении или ограничении прав и свобод этого лица»- именно так трактуется данное понятие в Уголовном Кодексе Российской Федерации. [8] В любой религии наказание является божьей мерой в первую очередь. Людям надлежит быть законопослушными гражданами отечества, послушными властям и одновременно заповедям Божьим.[9] Человеческая греховность порождает преступления. Вместе с тем понятие греха установлено религией гораздо шире, чем представление права. Главным источником преступления является помраченное состояние человеческой души. Подчас преступности способствуют экономические и социальные обстоятельства, слабость государственной власти, отсутствие законного порядка. Сама власть, совершая противозаконные действия, может стать источником греха. Что касается видов наказаний, которые религии считают приемлемыми, то их выделяется несколько: смертную казнь, изгнание, ограничение свободы, телесное наказание, денежный штраф или предписание принести жертву на религиозные цели. Заключение, изгнание (ссылка), исправительные работы и штраф сохраняются в качестве наказания и в современном мире. Все эти виды судебной кары не только имеют смысл с точки зрения ограждения общества от злой воли преступника, но и призваны служить его исправлению. Так, лишение или ограничение свободы дает

человеку, поставившему себя вне общества, возможность раскаяться, переоценить собственную жизнь, дабы вернуться на свободу внутренне очищенным. Особая мера наказания — смертная казнь — признаётся. И нет указаний на необходимость ее отмены. Вместе с тем отмена смертной казни дает больше возможностей в работе с оступившимися. К тому же очевидно, что наказание смертной казнью не может иметь должного воспитательного значения, делает непоправимой судебную ошибку, вызывает неоднозначные чувства в народе. Сегодня многие государства отменили смертную казнь по закону или не осуществляют ее на практике. Помня, что милосердие к падшему человеку всегда предпочтительнее мести, религия приветствует такие шаги государственных властей. [10]

А теперь немного о мерах предупреждении преступности и как религия может повлиять на возможность сокращения преступных посягательств в обществе. Корни преступности всегда кроются в негативных общественных явлениях, социальных, политических, экономических и духовных проблемах, присущих конкретному обществу. Поэтому наиболее эффективными в плане уменьшения числа совершаемых преступлений являются меры, направленные на укрепление экономики, социальные программы повышения жизненного уровня, формирования в обществе позитивного нравственного климата. На основании вышеизложенного, я считаю возможным рассмотреть такие меры предупреждения преступности, как правовое и религиозное воспитание населения, разработка комплексных и целевых, проведение профилактических бесед индивидуального и группового характера. [11] Так же считаю возможным рассмотреть предложение о внесение в курс лекций уголовного права, общей части несколько тем, посвящённых понятиям преступления и наказания во взгляде мировых конфессий и так же нескольких тем в курс криминологии в рамках главы по мерам предупреждения преступности. Ещё Конфуций писал «…слово должно быть верным, действие должно быть решительным», а значит, чтобы добиться весомых результатов в борьбе с преступностью мы должны признавать не только правовое воспитание, но и

духовно-нравственное, религиозное, ведь религия и уголовное право не разнополярны по отношению к друг другу, они преследуют одну общую цель - защитить общество от внешнего негативного посягательства, а соответственно полностью отрицать возможность их соотношения, на мой взгляд, как минимум не правильно.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев А.А., Теория государства и права, Москва, 2006 год, С.157.

2. Беляев Н.А., Уголовно–правовая политика и пути ее реализации, Москва 1999 год, С.65.

3. Босхолов С.С., Основы уголовной политики. Конституционный, криминологический, уголовно–правовой и информационный аспекты. Москва, 2008 год, С.89.

4. Никонов В.А., Религия и уголовный закон, Тюмень, 1995 год, С.24.

5. Мирославов В.В., Религии в современном мире, Москва, 2007 год, С.123.

6. Уголовный Кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63–ФЗ (принят ГД ФС РФ 24.05.1996, ред. от 10.01.2010) // Собрание законодательства РФ, N 25, ст.14.

7. Мирославов В.В., Религии в современном мире, Москва, 2007 год, С.167.

8. Уголовный Кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63–ФЗ (принят ГД ФС РФ 24.05.1996, ред. от 10.01.2010) // Собрание законодательства РФ, N 25, ст.43.

9. Никонов В.А., Религия и уголовный закон, Тюмень, 1995 год, С.32.

10. Стахов Я.Г., Современная уголовная политика, Москва, 2003 год, С.145.

11. Прозуметов Л.М., Шеслер А.В., Криминология. Общая часть, Красноярск, 1997 год, С.204-207.

ДОМАШНИЙ АРЕСТ КАК МЕРА ПРЕСЕЧЕНИЯ

А.А. Саитова, студентка ИГиП ТюмГУ,

направление «Юриспруденция»

Научный руководитель:

Н.Н. Ломаева, ассистент кафедры

уголовного права и криминологии

В качестве меры пресечения домашний арест предусматривался со времен Устава уголовного судопроизводства 1864 г., УПК РСФСР 1923 г. Также предусматривал эту меру пресечения. Однако сравнительно-исторические исследования позволяют говорить о незначительной практике применения домашнего ареста в периоды действия данных нормативных актов. [1] УПК РСФСР 1960 г. Исключил данную меру пресечения, но УПК РФ 2001 г. С момента вступления в силу вновь включил домашний арест в число мер пресечения. [2]

Положительное отношение граждан к домашнему аресту налицо. Так, телерадиокомпания «Петербург» 5 канал провела социологический опрос граждан: «Как вы относитесь к введению домашнего ареста?», и из 1800 респондентов из всех округов РФ «за» ответили 59 %, «против» - 17 %. [3]

Тем не менее заключение под стражу до настоящего времени значительно опережает домашний арест по частоте применения, хотя степень наполнения следственных изоляторов в России до настоящего времени очень высока. Известны случаи, когда ввиду нехватки спальных мест в изоляторах обвиняемые и подозреваемые были вынуждены спать по очереди.[4] В сложившейся ситуации напрашивается вывод о необходимости уменьшения числа избрания мер пресечения в виде заключения под стражу, решением данной проблемы видим в более частом применении домашнего ареста.

Главным следственным управлением при ГУВД по Тюменской области была предоставлена статистика применения домашнего ареста в регионе. Так, в 2008 году данная мера была избрана только в отношении 6 человек, в 2009 году – в отношении 11 человек и за последние 4 месяца 2010 года домашний арест был избран уже в отношении 7 человек.

Проведенный анализ показал, что востребованность данной меры возрастает, но все же мы видим, что домашний арест недостаточно часто применяется в следственно-судебной практике Тюменской области. Попробуем разобраться в причинах столь редкого избрания рассматриваемой меры пресечения.

Домашний арест в качестве меры пресечения предусмотрен ст. 107 УПК РФ, в которой указывается, что домашний арест заключается в ограничениях, связанных со свободой передвижения подозреваемого, обвиняемого, а также в запрете:

- общаться с определенными лицами;
- получать и отправлять корреспонденцию;
- вести переговоры с использованием любых средств связи.[5]

Полагаем, что предусмотренные при домашнем аресте ограничения и запреты образуют своеобразную систему, в которой взятый в отдельности запрет сам по себе далеко не достаточен, чтобы обеспечить достижение цели домашнего ареста.

Обязательным элементом домашнего ареста является ограничение свободы передвижения, предполагающее запрет покидать по усмотрению лица жилище, в котором оно находится под арестом. Ю.И. Стецовский отмечает, что вряд ли следует считать правильным применение ареста лишь потому, что он почти полностью исключает побег обвиняемого, совершение им преступления и устраняет препятствия для установления истины. Требуется более широкое понятие оптимальности мер принуждения, которое включает не только достижение их целей, но и безусловную потребность в избрании именно ареста. По его мнению, опыт подтверждает весьма высокий потенциал мер пресечения, не связанных с лишением свободы. Как правило, они обеспечивают надлежащее поведение обвиняемого и в то же время гораздо меньше, чем арест, ограничивают право человека располагать собой и ущемляют его другие блага [6].

В практике применения ст.107 УПК РФ возникает вопрос о том, как осуществлять охрану места проживания подозреваемого (обвиняемого) с целью обеспечения выполнения им установленных ограничений. Остаются неопределенными механизмы, регулирующие порядок применения домашнего ареста, права и обязанности арестованного, способы и методы контроля за ним. В УПК РФ об этом не указано, поэтому неясно, на какие органы должно возлагаться осуществление надзора за соблюдением подозреваемым (обвиняемым) установленных судом ограничений.

В настоящее время контролирующие функции над арестантом осуществляют органы милиции. Так, охрана лиц, находящихся в своем жилище под домашним арестом, и осуществление контроля за соблюдением ими установленных ограничений были возложены по решению судов на службы участковых инспекторов УВД/ОВД по Тюменской области.

В настоящее время решается вопрос о применении в отношении лиц, которым избрана мера пресечения в виде домашнего ареста, электронных средств слежения, который заключается в том, что на лодыжке лица, за которым установлен надзор, закрепляется манжета со специальным передатчиком, направляющим радиосигналы в орган, осуществляющий надзор. [7]

Существует иной аспект данной проблемы. В случае, когда обвиняемый проживает вместе с близкими родственниками, запрет получать и отправлять корреспонденцию не всегда будет эффективным по той причине, что информация, имеющая значение для уголовного дела, может содержаться не только в корреспонденции, адресованной самому обвиняемому, но также в той, что поступает на имя лиц, с ним проживающих. Подвергнуть этих лиц данному (или иному) запрету невозможно, так как они не находятся под домашним арестом.

Напрашивается вывод, что лицо, в отношении которого избирается мера пресечения в виде домашнего ареста, должно быть подвергнуто одновременно всем названным ранее ограничениям и запретам. Данный вывод, однако, неприемлем и совсем не по причине отсутствия надежного процессуального

механизма реализации запретов. Согласно ч. 3 ст. 107 УПК РФ понятия «ограничения» и «запрет» представлены под одним названием «конкретные ограничения».[8] Однако, запрет – это не правоограничение, но лишение лица возможности свободно пользоваться принадлежащим ему правом. В данном случае – это лишение подозреваемого, обвиняемого, которому избранна мера пресечения в виде домашнего ареста, права свободно получать и отправлять корреспонденцию, а равно вести переговоры с использованием любых средств связи. Между тем получать и передавать информацию законным способом – это конституционное право каждого (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ). Перечисленные в Конституции РФ основные права и свободы человека и гражданина неотчуждаемы, они могут быть только ограничены федеральным законом, но не отменены (ч. 2 ст. 17, ст. ст. 55 и 56).

Решение проблемы применения домашнего ареста как меры пресечения видится в следующем. Главной гарантией соблюдения установленных судом правоограничений в отношении подозреваемого, обвиняемого при избрании в качестве меры пресечения домашнего ареста следует рассматривать самоконтроль данного лица за своими поступками и его ответственность за нарушение предписаний суда.

Рассмотрев отдельные пробелы в уголовно-процессуальном законодательстве и возникающие в связи с этим проблемы применения домашнего ареста, мы пришли к выводу, что связаны они с тем, что данная мера пресечения является новеллой УПК РФ. В заключение хотелось бы отметить, что введение домашнего ареста является гарантом соблюдения прав и законных интересов граждан в уголовном судопроизводстве, в связи с этим необходимо значительно чаще использовать данную меру пресечения, что, в свою очередь, требует внесения изменений в УПК РФ и иные нормативные акты, которые бы детально регламентировали порядок и условия применения домашнего ареста.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гусельникова, Е.В. Заключение под стражу в системе мер пресечения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2001. С. 8 - 10.

2. См.: Федеральный закон от 18 декабря 2001 г. N 177-ФЗ "О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации".

3. См. сайт Superjob: [Электронный ресурс] Режим доступа: www.superjob.ru/

4. Мельников, В.Ю. Журнал российского права, 2007 [Электронный ресурс] Режим доступа: www.juristlib.ru/

5. См. ст. 107 Уголовного процессуального кодекса РФ в ред. ФЗ от 07.04.2010 № 60-ФЗ.

6. Стецовский, Ю.И. Право на свободу и личную неприкосновенность: Нормы и действительность. М., 2000. С. 173.

7. Трунов, И.Л. Применение мер пресечения в уголовном судопроизводстве / И.Л. Трунов, Л.К. Айвар; - М.:2007. – С. 142

8. См. ст. 107 Уголовного процессуального кодекса РФ в ред. ФЗ от 07.04.2010 № 60-ФЗ.

ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОЙ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

ИЗМЕНЕНИЕ ФУНКЦИЙ ПРОКУРАТУРЫ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Э.А. Ибрагимова, магистрант ИГиП ТюмГУ,

направление «Юриспруденция»

Научный руководитель:

Сидорова Н.В., кандидат юридических наук, доцент

Конституция Российской Федерации - Основной Закон нашего государства, во второй главе не только законодательно закрепляет права и свободы человека и гражданина, но и определяет, что их защита является обязанностью

государства. Это общее правило обязывает государство различными правовыми средствами обеспечивать защиту конституционных прав и свобод, осуществлять их регулирование. В гарантировании прав и свобод участвует весь механизм государства, все органы государственной власти, в том числе и органы прокуратуры.

Прокуратура занимает важное место в политической системе Российской Федерации. В Конституции РФ нет главы о прокуратуре: посвященная ей статья 129 находится в главе 7 «Судебная власть» [1; 3-8]. Специфичность деятельности прокуратуры как органа государственного надзора состоит в том, что она напрямую не относится ни к одной из ветвей государственной власти (законодательной, исполнительной или судебной), осуществляет деятельность самостоятельно и независимо от них, выполняя функцию одного из элементов механизма реализации государственной власти [2; 4-5]. Все ветви взаимодействуют между собой и как единая государственная власть должны быть заинтересованы в обеспечении верховенства закона, единстве и укреплении законности, защите прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства – основных целей, стоящих перед отечественной прокуратурой. Органы прокуратуры принимают меры по устранению любых нарушений законов, от кого бы они ни исходили.

Проблема обеспечения законности в уголовном судопроизводстве заслуженно привлекает пристальное внимание законодателей, правоприменителей, юридической общественности, граждан, поскольку законность является одной из важнейших составляющих безопасности государства, общества, граждан.

На обеспечение конституционной законности и обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина определяющее влияние оказывает правовой статус прокуратуры – правовое положение органов прокуратуры в системе других государственных органов, а также единство ее прав и обязанностей полномочий. Свои полномочия прокуратура использует для укрепления единства правовой системы страны.

На протяжении нескольких столетий статус прокуратуры в российском праве подвергался существенным изменениям. От установления должности «ока государева» и губернских прокуроров и стряпчих в последующем развитии идеи надзора за управлением и наблюдением за деятельностью подчиненных мест до особого органа, имеющего иерархическую систему организации, - таков непростой путь становления и развития прокуратуры в России [3, 201].

После 1991 года – времени начала в Российской Федерации судебно-правовой реформы – правовой статус прокуратуры стал изменяться, что оказало существенное влияние на степень и меру обеспечения конституционной законности.

Сегодня наступил новый этап эволюции российской прокуратуры, модернизируется как структура, так и направления деятельности прокуратуры. Это выражается в следующем:

организованы новые структурные подразделения прокуратуры по противодействию коррупции;

создан Следственный комитет при Прокуратуре Российской Федерации и перераспределены полномочия между прокурором и руководителем следственного органа.

реализуется общефедеральная политика в условиях мирового экономического кризиса, что выразилось, в частности, в активизации Межведомственной рабочей группы по противодействию преступлений в сфере экономики.

В свете вышесказанного, рассмотрим основные направления модернизации деятельности прокуратуры на современном этапе.

1. Противодействие коррупции всегда было и является приоритетной задачей для органов прокуратуры. Исходя из того, что участие России в ратифицированных Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию требует создания необходимых не только правовых, но и организационных предпосылок, Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка утвердил новую

стратегию работы органов прокуратуры по противодействию коррупции. В соответствии с ней прокуроры ориентированы не только на проведение проверок исполнения законов о государственной и муниципальной службе, но и на выявление коррупционных проявлений, а также порождающих их причин и условий [4].

С целью реализации положений статьи 36 Конвенции ООН против коррупции, а также с учетом того, что проявления коррупции могут наблюдаться в различных сферах жизнедеятельности государства и общества, в Генеральной прокуратуре Российской Федерации создано специализированное подразделение по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Аналогичные подразделения созданы в прокуратурах субъектов Российской Федерации.

К компетенции управления Генеральной прокуратуры и структурных подразделений на местах отнесены вопросы борьбы с коррупцией в сфере государственной и муниципальной службы, включая коррупцию среди лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, руководителей регионов и муниципальных образований, депутатов, судей, прокуроров и других публичных должностных лиц.

Основные направления деятельности этих подразделений можно разбить на следующие группы:

выявление коррупционных проявлений и проведение по ним соответствующих проверок;

надзор за соблюдением законности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности по делам коррупционной направленности;

осуществление надзора за соблюдением уголовно-процессуального законодательства в процессе расследования уголовных дел о фактах коррупции;

поддержание государственного обвинения в стадии судебного производства по таким уголовным делам;

участие в международном сотрудничестве с антикоррупционными и иными структурами других стран;

мониторинг и анализ исполнения законодательства о борьбе с коррупцией и выработка предложений по его совершенствованию.

Учитывая комплексный характер такого явления как коррупция, проявления которой могут наблюдаться в сфере исполнения законодательства различных видов (бюджетного, антимонопольного, законодательства об использовании государственного имущества, о государственных закупках, о противодействии легализации преступных доходов и т.д.) управление Генеральной прокуратуры правомочно осуществлять необходимые мероприятия по противодействию коррупции в сфере исполнения соответствующего законодательства во взаимодействии с иными профильными надзорными подразделениями Генеральной прокуратуры РФ [5].

2. Федеральный закон от 5 июня 2007 г. N 87-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" внес значительные коррективы, связанные с созданием Следственного комитета при Прокуратуре Российской Федерации и перераспределением полномочий между прокурором и руководителем следственного. При этом значительно урезались функции прокурора на досудебной стадии уголовного процесса.

Законодатель, посчитав недопустимым совмещение функций надзора и уголовного преследования, лишил прокурора права на возбуждение уголовных дел. На сегодняшний день прокурор не имеет достаточных полномочий для осуществления эффективного надзора за процессуальной деятельностью следствия.

В Модельном законе от 16 ноября 2006 года "О прокуратуре" уголовное преследование и привлечение к ответственности лиц, совершивших преступления, обозначены в числе задач и функций прокуратуры (ст. ст. 2, 5 УПК РФ). По Модельному Уголовно-процессуальному кодексу прокурор вправе возбудить дело и осуществлять уголовное преследование на всех стадиях уголовного процесса (ст. ст. 32 - 35, 83 – 84 УПК РФ). Думается, это правильно, так как на прокуратуру возложена весьма ответственная задача в деле

укрепления законности и правопорядка, обеспечения верховенства законов, защиты прав и свобод людей, интересов общества и государства. Прокуроры координируют деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью, которая включает в себя осуществление согласованных действий по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению [6; 38-41].

3. Генеральная прокуратура Российской Федерации одним из приоритетных направлений деятельности определила осуществление надзора за соблюдением законности при проведении мероприятий, направленных на оздоровление отечественной экономики и сопряженные с выделением значительных денежных средств на поддержание ее реального сектора и финансового рынка. В этих целях разработан и осуществляется комплекс организационных и практических мероприятий: принятие Программы действий органов прокуратуры Российской Федерации, создана Межведомственная рабочая группа по противодействию преступлениям в сфере экономики и т.д.

Специальная Программа действий органов прокуратуры Российской Федерации определила приоритетными направлениями прокурорской деятельности мониторинг складывающейся ситуации в социальной и экономической сферах, защиту социальных прав граждан, противодействие правонарушениям в экономике. Прокурорам также направлено Указание Генерального прокурора о повышении эффективности прокурорского надзора в современных условиях [7].

Следует признать, что достижение ощутимых результатов невозможно без эффективного межведомственного взаимодействия и координации действий государственных органов. В этой связи Генеральная прокуратура Российской Федерации активизировала деятельность Межведомственной рабочей группы по противодействию преступлениям в сфере экономики, которая была создана по поручению Президента Российской Федерации. В ней участвуют: Федеральная служба безопасности, Министерство внутренних дел, Федеральная налоговая

служба, Федеральная служба по финансовому мониторингу и Банк России. В рамках этой Межведомственной группы разработаны и осуществляются мероприятия по борьбе с хищениями средств, выделенных в качестве государственной поддержки, а также со злоупотреблениями служебным положением государственными и банковскими служащими, фиктивными банкротствами и рейдерскими захватами, антимонопольными и налоговыми правонарушениями, незаконными операциями на рынке ценных бумаг.

Таким образом, на современном этапе функции прокуратуры определяются направлениями проводимой государственной политики. Прокуратура является необходимым органом, обеспечивающим выполнение задач государства по поддержанию в обществе необходимого правопорядка и законности, и создает важные предпосылки и гарантии эффективного правового регулирования, возникающих в существующих общественных отношений. Нынешнее правовое положение прокуратуры можно считать оптимальным для обеспечения конституционной законности в сложный экономический период, когда требуется усиление роли государства и государственной власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бессарабов В. Жмакин А. Место прокуратуры в политической системе// Законность. - 2009. - N 11. - С. 3 - 8.

2. Кайнов В.И. Роль прокуратуры Российской Федерации в системе разделения властей: теоретико-правовой аспект// История государства и права. – 2007. - №9. – С.4-5.

3. Володина Л.М. Проблемы уголовного процесса: учебное пособие/Л.М.Володина. - Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2008. - С.201.

4. Работа органов прокуратуры по противодействию коррупции [Электронный ресурс] / Режим доступа // http://genproc.gov.ru/ipriem/corrupt/works/

5. Работа органов прокуратуры по противодействию коррупции [Электронный ресурс] / Режим доступа: // http://genproc.gov.ru/ipriem/corrupt/works/

6. Еникеев З. Правовое положение прокурора в уголовном судопроизводстве //

Законность. – 2008. - №6. – С.38-41.
7. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки, председательствующего на седьмом заседании генеральных прокуроров – членов Шанхайской организации сотрудничества – 13.04.2009 [Электронный ресурс]/Режим доступа: // http://genproc.gov.ru/management/appearences/document-25/

ПРОБЛЕМЫ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ СЛЕДОВАТЕЛЯ

К.К. Дмитриев, студент ИГиП ТюмГУ,
направление «Юриспруденция»
Научный руководитель:
Л.М. Володина, доктор юридических наук, профессор

Говоря о проблемах модернизации политической системы РФ, в первую очередь мы понимаем под этим проблемы в различных сферах общественных отношений, в том числе и правовых, в частности в уголовно-правовой политике. Слово «политика» (politika) в переводе с греческого – государственные общественные дела. Это форма общественного сознания, выражающая корпоративные интересы сообщества, и проявляющаяся в гражданском обществе (государстве) в виде течений, движений, профсоюзов и других общественных организаций и объединений по специфическим интересам. Политика выражает функции государства по руководству той или иной сферой общественной жизни. Уголовная политика, как одно из направлений социальной политики, - это государственная политика в области борьбы с преступностью. Это деятельность государства по защите граждан и общества от преступных посягательств и преступлений в целом. Содержанием уголовной политики является разработка целей и задач, выработка средств и методов борьбы с преступностью [1]. Уголовная политика понимается в трёх значениях:

- государственная деятельность, выраженная в нормативных актах, определяющих цели, задачи и принципы борьбы с преступностью.

- особый вид практической государственной деятельности, направленный на реализацию целей, задач и принципов борьбы с преступностью;

- научная теория о стратегии и тактике борьбы с преступностью.

Деятельность следователя как субъекта реализации уголовно правовой политики направлена на осуществление уголовного преследования.

Согласно ст. 5 УПК РФ следователь – должностное лицо, уполномоченное осуществлять предварительное следствие по уголовному делу, а также иные полномочия, предусмотренные УПК РФ. Следователь – процессуально независимое должностное лицо, наделенное властными полномочиями [2], но вместе с тем УПК РФ не определяет в должной степени понятие и полномочия следователя. Его статус регламентируется не только законом, но и ведомственными положениями («О порядке исполнения ряда положений Уголовно-процессуального кодекса РФ при осуществлении надзора и производства предварительного следствия по уголовным делам, находящимся в производстве следователей следственного управления Следственного комитета при прокуратуре РФ по Тюменской области»; «Положением о Следственном комитете при прокуратуре Российской Федерации»; "Об организации работы по разрешению заявлений и сообщений о безвестном исчезновении граждан, проведению проверок по фактам смерти неустановленных лиц").

М.С. Строгович полагал: "независимо от ведомства, в котором состоят следователи, - это наделенные широкими полномочиями деятели российской юстиции, сочетающие в своей деятельности основные процессуальные функции - уголовное преследование или обвинение лиц, совершивших преступления, защиту граждан от неосновательного привлечения к ответственности и разрешение дела по существу"[3]. Процессуальная самостоятельность и независимость следователя являются не только правовым понятием, но и этическим [4].

Индивидуальные черты следователя, его психология, мировоззрение и весь его моральный облик проявляются во всех тех конкретных действиях и решениях, которые выполняются и выносятся им в связи с расследуемым делом. Действия и решения следователя, в конечном счете, становятся достоянием широкой гласности. Отсюда — любое отступление от требований закона, проявление необъективности, нарушение правил следственной этики и низкая правовая культура расследования порождает сомнение в соблюдении принципа процессуальной самостоятельности следователя и не могут не нанести в целом вреда воспитанию граждан уважения законности и правопорядка[5].

С вступлением в силу нового УПК РФ, неоднократно высказывалась точка зрения на явное несоответствие ряда положений УПК Российской Федерации реалиям практической деятельности правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью. Наибольшие нарекания вызывали положения УПК, устанавливающие статус как следователя, так и прокурора [6], а именно: о получении согласия прокурора на возбуждение уголовного дела, об их обращении в суд с ходатайствами об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу и продлении срока содержания под стражей, о проведении следственных действий, правомочия на разрешение которых принадлежат в соответствии с ч. 2 ст. 29 УПК исключительно суду. Высказывались авторами и обоснованные предложения по повышению процессуальной самостоятельности следователя и о создании единой Федеральной службы расследования Российской Федерации и расширению процессуальных полномочий начальника следственного отдела. Так, например, Д. В. Наметкин, анализируя совместную деятельность органов дознания и предварительного следствия, направленную на выявление и раскрытие преступлений, делает вывод о необходимости расширения полномочий следователя и укрепления его процессуальной самостоятельности [7]. С.Л. Никонович, анализируя вопрос о реальной самостоятельности следователя в процессе предварительного расследования, считает, что уровень процессуальной

самостоятельности следователей снизился и это свидетельствует о неэффективности изменений УПК РФ [8].

Федеральным законом от 05 июня 2007 года № 87-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации" и Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации", вступившим в действие с 06 сентября 2007 года, внесены существенные изменения в процедуры расследования по уголовным делам, производство предварительного следствия по которым обязательно.

Основные задачи, которые был призван решить настоящий Федеральный закон:

- создание Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации как централизованной структуры предварительного следствия в системе органов прокуратуры Российской Федерации с подчиненностью работников следственных подразделений строго по вертикали, начиная от следственных отделов по районам, городам и завершая на федеральном уровне Главным следственным управлением Следственного комитета;

- передача процессуальных полномочий по контролю за предварительным следствием от прокуроров к руководителям следственных органов и тем самым "избавление" следователей от двойного процессуального контроля как со стороны начальника следственного отдела, так и надзирающего прокурора;

- повышение процессуального статуса и самостоятельности следователя путем усовершенствования (упрощения) процедур получения следователем согласия на производство отдельных следственных действий и принятия процессуальных решений, требующих согласия прокурора или судебного решения. Таких ограничений ранее насчитывалось 40.

Закон наделяет следователя властными процессуальными полномочиями по производству следственных действий, по применению мер уголовно-процессуального принуждения и по принятию различных процессуальных решений. УПК РФ устанавливает, что следователь обязан выявлять причины и условия, которые способствовали совершению преступления, в том числе по

обстоятельствам, не являющимся криминальными. Это в определенной степени функция надзора, поскольку, устанавливая нарушения закона, которые не содержат признаков преступления, но были причинами и условиями, которые способствовали совершению преступления, следователь уполномочен реагировать на них посредством внесения представления. Это, несомненно, достаточно сложная деятельность, расширяющая обязанности следователя при производстве предварительного следствия.

Федеральным законом N 87-ФЗ в ст. 38 УПК РФ внесены существенные изменения, направленные на повышение процессуального статуса следователя. Их суть заключается в том, что исключен из УПК процессуальный институт согласия прокурора на возбуждение следователем и соответственно органом дознания или дознавателем уголовного дела (ч. 1 ст. 146 УПК РФ), являвшийся на протяжении 5 лет действия УПК фактическим "тормозом" в своевременном возбуждении основной массы уголовных дел о так называемых общеуголовных преступлениях. Негативные последствия реализации данной правовой нормы в практической деятельности правоохранительных органов заключались в невозможности, зачастую, своевременного возбуждения уголовного дела и соответственно задержания лица, обоснованно заподозренного в совершении преступления, а также проведения неотложных следственных действий по закреплению следов преступления. Сейчас согласие прокурора на проведение следственных действий не требуется, соответственно у следователя должно появиться больше самостоятельности, вместе с тем требуется разрешение суда согласно ст. 165 УПК РФ, даже в решении вопроса о проведении некоторых неотложных следственных действий.

На необходимости принципиального изменения процессуальной нормы, содержащейся в ст.38 УПК РФ, настаивали еще до введения УПК РФ в действие В.М. Быков, С.Е. Вицин, С.И. Гирько, Ю.В. Деришев, Э.Ф. Куцова, Ю.А. Ляхов, И.Л. Петрухин, А.И. Трусов [9] и абсолютное большинство практических работников, в том числе и органов прокуратуры В.В. Гордиенко, А.П. Коротков [10].

Исключение из УПК процессуальной нормы о необходимости получения следователем согласия прокурора на принятие процессуальных решений и производство следственных действий, требующих в силу ч. 2 ст. 29 УПК судебного решения [11], не решило проблему процессуальной самостоятельности следователя. В соответствии с положениями ст. 38 УПК РФ, следователь теперь имеет право на обжалование требований прокурора, в том случае если он с ними не согласен, но данной статьей не предусмотрен механизм обжалования необоснованных требований начальника следственного органа. Проблема процессуальной независимости следователя не сводится к обособлению аппарата, для ее решения необходимо озаботиться самостоятельностью следователя внутри аппарата[12].

Укреплению независимости следователя может послужить законодательное закрепление организационных гарантий, определяющих вопросы его назначения, увольнения, наказания и поощрения, материального, финансового, бытового обеспечения, перемещения и освобождения его от занимаемой должности. В настоящее время федеральное законодательство не определяет эти условия деятельности следователей, все эти вопросы разрешаются ведомственными актами, согласно которым следователь, как и любой сотрудник этого ведомства, зависим от решений руководителей следственных органов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. См.: Алексеев А.И., Овчинский В.С., Побегайло Э.Ф. Российская уголовная политика: преодоление кризиса. – М.: Норма, 2006. С. 13-14.

2. Володина Л.М. Проблемы уголовного процесса: Учебное пособие. / Л.М. Володина, Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2008. с.198.

3. См.: Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. Т. 1: Основные положения науки советского уголовного процесса. М.: Наука, 1968. С.199.

4. Н.Ф. Фатальникова. Профессиональная этика сотрудника МВД. Краснодар. 1998, С. 79.

5. Бойков А. Д. Взаимодействие права и морали в уголовном судопроизводстве // Вопросы борьбы с преступностью. Вып. 40. М. 1984.
6. Шадрин, В. С., Овчинникова, Г. В. Актуальные проблемы создания нового УПК и роль прокурора в уголовном процессе /В. С. Шадрин, Г. В. Овчинникова//Труды Санкт-Петербургского юридического института генеральной прокуратуры Российской Федерации. № 2. -СПб.,2000.-С. 25–30.
7. Наметкин Д.В. Взаимодействие органов предварительного расследования как одна из предпосылок их процессуальной самостоятельности /Д. В. Наметкин. //Следователь. -2006. - № 9. - С. 22 - 24
8. Никонович С. Л. Некоторые аспекты проблемы предварительного следствия в свете нового УПК РФ /С. Л. Никонович//Состояние, тенденции и перспективы развития уголовно-исполнительной системы. –Л.:2005.-С.98-100.
9. См.: Российская Федерация. Законы. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ в ред. от 04.07.2003 года // СПС «Консультант».
10. См.: Гаврилов Б.Я. Процессуальный порядок возбуждения уголовного дела - соответствует ли он правовым реалиям и правоприменительной практике // Российская юстиция. 2006. № 8. С.17.
11. См.: Уроки реформы уголовного правосудия в России // По редакцией В.Н. Плигина и Е.Б. Мизулиной. - М.: Юристъ, 2006. С.145.
12. См.: Лапин С.Ю. Прокурор-следователь: революция началась // Эж-Юрист. 2007. № 26. С.22.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПОЛОЖЕНИЯ ОБВИНЯЕМОГО, СВЯЗАННЫЕ С ПРИМЕНЕНИЕМ ОСОСБОГО ПОРЯДКА ПРИНЯТИЯ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ ПО УГОЛОВНОМУ ДЕЛУ

П.В. Шведова, студентка ИГиП ТюмГУ,
направление «Юриспруденция»

Научный руководитель:

Н.В. Сидорова, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики ИГиП ТюмГУ

В ряде статей второй главы Конституции Российской Федерации перечислены права человека, относящиеся к области уголовного процесса. Это факт говорит нам о том, что эти права, наряду с иными конституционными правами являются основополагающими, фундаментальными, базовыми положениями, гарантируемыми государством, определяющими статус личности в Российской Федерации. Статья 46 Конституции России гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод, что является важным условиями становления правового государства, а так же подчеркивает важность, значимость и приоритет этих прав, формирование уверенности граждан в установлении общественной справедливости и неотъемлемой возможности ее осуществления.

Общеизвестно, что уголовный процесс глубоко вторгается в сферу конституционных, а главное естественных, прав человека. Более того, в статье 118 Конституции РФ сказано, что правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Следовательно, на суды возлагается большая ответственность за соблюдение и гарантированность этих прав, так как реализация полномочий по осуществлению правосудия означает во многих случаях их непосредственное ограничение.

Решение обратиться к теме особого производства по уголовным делам возникло в связи с тем, что суды в Тюменской области при рассмотрении уголовных дел все чаще стали применять особый порядок судебного разбирательства, который, как известно, не предусматривает даже судебного следствия по уголовному делу и изучения фактических обстоятельств дела в судебном заседании. Суд фактически не имеет возможности изучить обоснованность и доказанность обвинения в судебном заседании, на него налагается обязанность определить возможность наказания, его вид и размер. Таким образом, полагаем, что особый порядок судебного разбирательства еще больше усиливает вторжение в права и свободы человека, а, следовательно,

должен быть детально и крайне строго регламентирован в законе. От суда, в свою очередь, требуется неукоснительное, жесткое соблюдение буквы закона.

Однако, в связи с тем, что институт особого производства является в нашей стране относительно новым, заимствованным и недостаточно разработанным и адаптированным под российскую правовую систему, существует ряд проблем его законодательной регламентации и применения. Эти проблемы связаны как с вопросами назначения наказания, так и с порядком производства, регламентацией прав участников, реализацией принципов уголовного процесса и т.д. В рамках данной работы я хотела бы обратить внимание на одну из наиболее актуальных проблем, возникающих при реализации особого порядка судебного разбирательства, проблему обеспечения прав и свобод обвиняемого (подсудимого).

Следует отметить, что на положение этого субъекта незаслуженно мало обращают внимание при изучении проблем применения особого порядка, хотя именно эта категория лиц претерпевает наиболее существенные ограничения своих прав и свобод.

Часть 1 статьи 314 УПК РФ закрепляет правило, согласно которому обвиняемый вправе при наличии согласия государственного или частного обвинителя и потерпевшего заявить о согласии с предъявленным ему обвинением и ходатайствовать о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства. Этому праву корреспондирует обязанность органов предварительного расследования разъяснить обвиняемому право ходатайствовать о применении особого порядка судебного разбирательства в соответствии с частью 1 статьи 11 и пунктом 2 части 5 статьи 217 УПК РФ. Согласно ч. 4 ст. 316 УПК РФ судья должен опросить подсудимого, о том понятно ли ему обвинение, согласен ли он с обвинением и поддерживает ли свое ходатайство о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства, заявлено ли это ходатайство добровольно и после консультации с защитником, осознает ли он последствия постановления приговора без проведения судебного разбирательства.

Однако, как показывает анализ практики, все эти обязанности судьи и органов предварительного расследования зачастую выполняются очень формально. Фактически происходит подмена разъяснения прав сообщением информации о существовании порядка особого производства. Кроме того, судья в судебном заседании лишь осведомляется о том, известны ли подсудимому последствия заявления ходатайства, но не убеждается в том, что эти знания о последствиях верны и полны. Происходит следующее: объем и качество полученной обвиняемым информации о его правах, последствиях заявленного ходатайства зависят от человеческого фактора. Обвиняемый нечетко представляет, в чем состоит специфика особого порядка судебного разбирательства и с какими правовыми последствиями связано такое распоряжение им своими процессуальными правами. В связи с этим, считаем целесообразным разработать специальный документ - единую памятку, которая будет содержать подробное разъяснение порядка и последствий заявления ходатайства о проведении судебного заседания в особом порядке. Эту памятку следует выдавать под роспись обвиняемому до заявления им ходатайства, вместе или непосредственно после ознакомления с материалами предварительного расследования.

Результаты опроса судей показали, что подобное предложение может быть реализовано на практике. В частности, советник председателя Тюменского областного суда Заслуженный юрист России М.И. Гришин указал: «Предложение о подготовке памяток заслуживает внимания. Бывают случаи, когда судья не разъясняет последствия заявленного ходатайства, либо секретарь не отражает это разъяснение в протоколе. На практике тогда возникает ситуация с обжалованием приговора по причине существенного нарушения уголовно-процессуального закона. Памятки помогут избежать подобной ситуации».

Таким образом, изучив материалы практики и мнение профессионалов, предлагаем изложить часть 4 статьи 217 УПК РФ в следующей редакции: «По окончании ознакомления обвиняемого и его защитника с материалами уголовного дела следователь выясняет, какие у них имеются ходатайства или

иные заявления, выдает памятку о возможности заявления и последствиях особого порядка принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным обвинением. При этом у обвиняемого и его защитника выясняется, какие свидетели, эксперты, специалисты подлежат вызову в судебное заседание для допроса и подтверждения позиции стороны защиты».

Проблемным на практике является также вопрос о времени заявления ходатайства о рассмотрении дела в особом порядке. В соответствии с требованиями ч. 2 ст. 315 УПК РФ обвиняемый вправе заявить ходатайство о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства в момент ознакомления с материалами уголовного дела и на предварительном слушании, когда оно является обязательным в соответствии со статьей 229 УПК РФ, поэтому ходатайство о применении особого порядка судебного разбирательства может быть удовлетворено лишь в том случае, если оно заявлено до назначения судебного заседания.

Однако не урегулирован вопрос о времени подачи ходатайства о проведении особого порядка судебного разбирательства, если предварительное расследование по делу осуществлялось в форме дознания. Как известно, до окончания дознания и составления обвинительного акта обвинение подозреваемому не предъявляется, то есть в момент ознакомления с материалами уголовного дела, когда, согласно ст. 315 УПК РФ, может быть заявлено ходатайство, обвинение еще не предъявлено и согласиться с ним обвиняемый не может, так как такого участника уголовного судопроизводства как обвиняемый еще нет. Анализ практики показывает факты, противоречащие здравому смыслу: ходатайства о проведении особого порядка судебного разбирательства при согласии с предъявленным обвинением заявляются подозреваемыми до предъявления обвинительного акта, то ***есть до предъявления обвинения*** *(курсив наш – П.Ш.)*. Так, например, в Центральный районный суд города Тюмени направлено уголовное дело в отношении гражданина Гафурова. В материалах этого дела ходатайство о рассмотрении дела в особом порядке датируется 16 июля 2009 года. В то время как

обвинительный акт датируется 20 июля 2009 года[1]. То есть в момент обращения с ходатайством у гражданина Гафурова не было никаких процессуальных прав заявлять его, так как он еще не являлся обвиняемым по делу, а так же в отношении него не сформулировано в установленном законом порядке официальное обвинение, с которым можно согласиться и признать его в полном объеме.

Полагаем, в подобной ситуации ходатайства об особом порядке судебного разбирательства следует считать не заявленными. При направлении материалов дела в суд, при несоответствии хронологического порядка дат, необходимо требовать заявления повторного ходатайства по официально предъявленному обвинению.

Отдельная проблема – изменение квалификации преступления в суде. Согласно пункту 12 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2006 года «О применении судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел»[2] глава 40 УПК РФ не содержит норм, запрещающих принимать по делу, рассматриваемому в особом порядке, иные, кроме обвинительного приговора, судебные решения. В частности, содеянное обвиняемым может быть переквалифицировано. В связи подобным толкованием, предложенным Верховным Судом РФ, рассмотрим пример из судебной практики и проблему, которая возникает в связи с ним. Центральным районным судом было рассмотрено дело гражданина Атабаева в особом порядке[3]. В ходе судебного заседания квалификация была измена с п. «в» ч.2 ст.158 УК РФ на ч.1 ст.158 УК РФ. Однако при изменении квалификации судья не спросил у подсудимого, признает ли он свою вину по новой квалификации. Принимая во внимание то, что при заявлении ходатайства на проведение особого порядка обвиняемый указал, что признает свою вину в полном объеме по п. «в» ч.2 ст.158 УК РФ, мы фактически не имеем официального ходатайства о применении особого порядка в связи с полным признанием вины обвиняемым по ч.1 ст. 158 УК РФ. Заявить же подобное ходатайство в суде не позволяют правила ч. 2 ст. 315 УПК РФ.

Полагаем, что следует сформулировать в законодательстве правило, согласно которому в ситуации, когда возникает необходимость в переквалификации в судебном заседании, проводимом в особом порядке, необходимо выяснить согласие подсудимого на поддержание ходатайства и подтверждения признания вины по измененной квалификации деяния. В связи с этим статью 316 УПК РФ следует дополнить пунктом 6^1 следующего содержания: «При изменении квалификации преступления в судебном заседании судья должен выяснить у подсудимого его согласие с предъявленным обвинением в новой квалификации и о поддержании его ходатайства о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства».

Изложенные мысли, возможно, и не бесспорные, призваны заострить внимание на проблемах, возникающих на практике при применении особого порядка судебного разбирательства. Думается, предложенные нами изменения уголовно-процессуального законодательства позволят хотя бы частично компенсировать «ослабленное» положение обвиняемого в данном виде судопроизводства по уголовному делу, обеспечить защиту конституционных прав и свобод личности без их неразумного и необоснованного стеснения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1.Архив суда Центрального района г.Тюмени уголовное дело № 1-529/09.

2. О применении судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 05.12.2006 № 60 // Российская газета. - 20.12.2006. - № 286.

3. Архив суда Центрального района г.Тюмени уголовное дело № 1-675/09.

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ВОССТАНОВИТЕЛЬНОГО ПРАВОСУДИЯ В РОССИИ КАК ОДИН ИЗ АСПЕКТОВ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

А.А. Мазунина, магистрант ИГиП ТюмГУ,

направление «Юриспруденция»

Научный руководитель:

Л.М. Володина, доктор юридических наук, профессор

Статья 1 Конституции России гласит, что Российская Федерация есть правовое государство. Однако построение правового государства представляет собой длительный сложный процесс, который сопровождается различными законодательными реформами. Разработка и воплощение концепции нормативных преобразований лежит в сфере правовой политики, в том числе и уголовно-процессуальной. Одним из важнейших направлений модернизации современной уголовно-процессуальной политики является повышение качества правосудия, уровня судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций. В Концепции ФЦП «Развитие судебной системы России» на 2007 - 2011 годы [1] отмечается необходимость повышения эффективности правосудия за счет развития организационных основ судебной системы и совершенствования судопроизводства. Одной из действенных мер является внедрение в правоприменительную практику судов идей восстановительного правосудия. В процессуальном отношении это означает максимально активное использование примирительных процедур на любой стадии производства по делу.

Вообще, в мире существуют две системы правосудия: карательная и восстановительная. Карательное правосудие - это существующая ныне во многих странах мира официальная правовая система. У данной правовой системы есть свои сильные стороны, от которых не следует отказываться. Такая правовая система гарантирует соблюдение законных прав, она помогает установить истину, когда люди ее отрицают. Однако, есть у этой системы правосудия и серьезные недостатки, которые, прежде всего, заключаются в том, что она «ориентирована на государство, забывая о пострадавшем, сосредоточена исключительно на преступнике, но не помогает ему осознать необходимость ответственности за содеянное. Она часто только усугубляет раны, нанесенные местному сообществу в результате преступления» [2; 67-68]. Карательное

правосудие по сути своей утверждает, что преступление совершается не против потерпевшего, а против государства, и как следствие - не всегда отслеживает судьбу потерпевшего и вопросы компенсации вреда и возмещения причиненного ущерба от преступления. Права тех, кто пострадал от правонарушений, будут действительно защищены, если вопрос защиты прав потерпевших будет одним из основных критериев оценки работы органов правопорядка, осуществляющих уголовное преследование.

Восстановительное правосудие – альтернатива карательной системе. Во главу угла здесь ставится не наказание, а примирение правонарушителя с потерпевшим, компенсация причиненного вреда и возмещение ущерба.

Восстановительное правосудие основано на следующих принципах: 1) потерпевший и его потребности должны находиться в центре процесса правосудия, так как вред был причинен потерпевшему; 2) правонарушитель должен понести ответственность с учетом причиненного вреда; 3) у потерпевшего, правонарушителя и общества должна быть своя роль в этом процессе. Государство же, в свою очередь, должно не просто «сверху» осуществлять правосудие, по отношению к правонарушителю, вынуждая его защищаться. Государство в рамках восстановительного правосудия должно способствовать тому, чтобы интересы каждой из сторон были в максимальной степени удовлетворены.

Идеи восстановительного правосудия более психологичны по сравнению с карательным правосудием. Здесь более глубоко познается конфликт, порождаемый преступлением. Основой для реализации в уголовном процессе многих существенных элементов восстановительного правосудия мог бы стать институт примирения при условии его направленного развития.

Примирительная модель разбирательства в уголовном процессе имеет множество преимуществ. Во-первых, это новый способ воздействия на правонарушителей (в виде возложения персональной ответственности в соответствии с примирительным договором). Данный способ особенно ценен в тех случаях, когда наказание в виде лишения свободы не целесообразно, а

безнаказанность вредна. Во-вторых, в разрешении конфликта, порожденного преступлением, активную роль здесь играют непосредственные участники данного конфликта - потерпевший и правонарушитель. «Для потерпевшего данный институт позволит возместить ущерб и если не простить, то достичь сознания справедливости. Для правонарушителя встреча с потерпевшим должна дать покаяние, желание искупить свою вину, возвращение в нормальные общественные отношения» [3]. Кроме того, примирение по уголовным делам позволяет достичь разгрузки суда от ведения части уголовных дел и частичной разгрузки следователей. Примирение по уголовным делам играет и социальную роль: граждане, участвующие в примирении, «освоят очень актуальную сегодня цивилизованную форму выхода из конфликтов» [4].

Реализация идеи восстановительного правосудия в российском уголовном процессе напрямую зависит от развития института примирения сторон, которое в свою очередь оставляет желать лучшего. Дело в том, что в России отсутствует какой-либо порядок примирения сторон по уголовным делам: норма материального права (статья 76 УК РФ) и норма процессуальная (статья 25 УПК РФ), посвященные примирению, фактически повторяют друг друга. Однако данное обстоятельство не мешает судам прекращать уголовные дела за примирением сторон. В последнее время практика пошла по тому пути, что в суде уголовные дела прекращаются в подавляющем большинстве на основании статьи 25 УПК РФ в связи с примирением сторон. Обобщение практики прекращения уголовных дел судами Тюменской области свидетельствует о ежегодном увеличении процента прекращенных уголовных дел по статье 25 УПК РФ.

Обобщение материалов судебной практики показывает, что в судах не сложилось единого механизма прекращения уголовных дел в связи с примирением сторон. О необходимости более четкой регламентации процедуры примирения по уголовным делам свидетельствуют всевозможные нарушения, допущенные судами, полярно различные позиции по многим моментам. Так, документы, подтверждающие, что обвиняемый действительно возместил

причиненный ущерб потерпевшему, в суд практически не предоставляются. Порой в постановлении суда о прекращении уголовного дела на основании статьи 25 УПК РФ не содержится даже характеристики личности обвиняемого, а описательно-мотивировочная часть постановления повторяет текст заявления потерпевшего о примирении с обвиняемым [5].

Постановлением Ленинского районного суда г.Тюмени в 2009 году уголовное дело в отношении Г., обвинявшегося в совершении преступления, предусмотренного ч.1 ст.166 УК РФ, было прекращено за примирением сторон. В судебном заседании потерпевший заявил письменное ходатайство о прекращении уголовного дела в связи с примирением с Г., указав, что Г. загладил причиненный ему вред, возместив материальный ущерб и моральный вред. Государственный обвинитель возражал против заявленного ходатайства, указывая на то, что в отношении Г. уже прекращалось уголовное дело на основании ст.25 УПК РФ. Кроме того, обвиняемый находился в розыске по Новосибирской области. На данное постановление суда прокурором было принесено кассационное представление, которое было оставлено без удовлетворения судебной коллегией по уголовным делам Тюменского областного суда [6]. Надо ли говорить, что подобное положение вещей прежде всего нарушает права лиц, потерпевших от преступления, в том числе гарантированное Конституцией право каждого на судебную защиту его прав и свобод.

Решению проблемы реализации института примирения сторон в уголовном процессе посвящено много научных работ [7]. Широкий опыт разрешения уголовных дел примирением сторон имеется за рубежом. Восстановительное правосудие развивается сегодня в таких странах как Канада, США, Франция, ФРГ и Великобритания.

Сравнивая примирительные формы разрешения уголовных дел, существующие в России и зарубежных странах, можно найти немало общих черт: одинаковой остается основная идея примирения, в центре любой процедуры примирения остаются интересы потерпевшего от преступления,

неотъемлемой частью примирительных процедур является заглаживание причиненного вреда. Однако существует и много отличий. Так, например, законодательство большинства стран предусматривает четкую регламентацию процедуры примирения и документальное закрепление факта примирения сторон, что, в свою очередь, отсутствует в уголовном процессе России. В западных странах широкое распространение получил институт посредничества (медиации), в России же уголовно-процессуальное законодательство не предусматривает участия в примирении третьего лица.

Представляется возможным и нужным правильно, с учетом национальных особенностей воспринять положительный опыт зарубежных стран, совершенствовать существующий в нашей стране институт примирения, тем самым способствовать развитию восстановительного правосудия в России.

Проанализировав мнения различных ученых, историю развития идей восстановительного правосудия, а также изучив опыт зарубежных стран, прихожу к выводу, что действенным, эффективным средством решения проблемы регламентации примирительной процедуры может послужить медиация.

Комитетом Министров Совета Европы в 1999 году была принята Рекомендация № R(99)19, посвященная посредничеству в уголовных делах. В данной рекомендации посредничество в уголовных делах было оценено как гибкое, всеобъемлющее, нацеленное на разрешение проблем дополнение или альтернатива традиционному судебному разбирательству. Согласно данной рекомендации посредничество должно иметь достаточную автономию. Согласиться с правильностью этого положения просто. По моему мнению, выполнение роли посредника представителем специальной организации послужит соблюдению большей объективности, правдивости, добросовестности выполнения процедуры примирения, нежели эту миссию выполнял бы прокурор, следователь или дознаватель. Посредник не должен быть заинтересован в исходе дела. Кроме того, посредничество требует определенных навыков, умений, обучения. Посредник (или ведущий как его часто называют) должен не только

понимать устройство системы уголовной юстиции, но и уметь разрешать конфликты, определенным образом работать с жертвой и преступником.

Кроме того, ФЦП «Развитие судебной системы России» на 2007 - 2011 годы предусмотрено, что предполагается широкое введение процедур медиации в качестве механизма реализации положений законов Российской Федерации, предусматривающих возможность примирения сторон [8]. В этой связи необходима разработка нормативных правовых актов, определяющих механизм реализации указанных положений, а также статус соответствующих организаций, осуществляющих функции медиации, и регламент (процедуру) их работы.

Возможность введения в уголовный процесс медиаторов – довольно сложный вопрос. Во-первых, нет единого мнения на счет целесообразности и обоснованности с точки зрения закона обязательного участия в примирении по уголовным делам посредника, так как посредник – не только юрист, это психолог – возможно ли будет регламентировать его деятельность на уровне федерации? Во-вторых, если мы внедрим институт посредничества в российский уголовный процесс, то в этом случае необходимо будет создавать специальные службы медиации повсеместно, нужно будет обучать специалистов и т.п., после чего логично встает вопрос о финансировании всех мероприятий в этой области. Поэтому до сих пор проблема становления восстановительного правосудия вообще, и института примирения в частности, остается открытой.

Однако, некоторые меры по модернизации уголовно-процессуальной политики вообще и института примирения сторон в частности, представляется возможным реализовать уже сейчас. Например, можно обязать должностное лицо, прекращающее уголовное дело за примирением сторон, убедиться в заглаживании причиненного преступлением вреда. Представляется важным оформлять примирение сторон соглашением в письменной форме. Подобные положения должны быть закреплены на уровне УПК РФ.

В современном мире четко прослеживается тенденция расширения перечня форм государственного реагирования на криминальную ситуацию. Концепция

карательного правосудия претерпевает кризис. «Научное переосмысление парадигмы уголовной политики, проводимой государством, стало рассматриваться как необходимая предпосылка гуманизации уголовно-правовых отношений, оздоровлению общественных отношений в целом» [9; 34]. Модернизация российской уголовно-процессуальной политики является составной частью, элементом модернизации политической системы России в целом. Внедрение в российский уголовный процесс идей восстановительного правосудия, в том числе примирительных процедур, внесудебных и досудебных способов урегулирования конфликтов, будет способствовать снижению нагрузки на судей и, как следствие, экономии бюджетных ресурсов и повышению качества осуществления правосудия.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Распоряжение Правительства РФ от 04.08.2006 №1082-р «О концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2007 - 2011 годы» // Собрание законодательства РФ. - 14.08.2006. - № 33. - ст. 3652.

2. Владимирова В.В. Компенсация морального вреда - мера реабилитации потерпевшего в российском уголовном процессе. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С.67-68.

3. Максудов Р., Флямер М., Грасенкова А. Примирение жертвы и правонарушителя: проект реализации идей восстановительного правосудия в России [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.narcom.ru/law/system/7.html

4. Там же.

5. См., напр., архив Ленинского районного суда г.Тюмени. Уголовное дело № 1-569/2008. 4 т.

6. Архив Ленинского районного суда г.Тюмени. Уголовное дело № 1-152/2009. 173 л.

7. Различным аспектам института примирения сторон в уголовном процессе и связанным с ним проблемам посвящено немало работ ученых, например,

труды О.Ю. Аввакумовой, С.В. Анощенковой, О.В. Волколуп, Л.М. Володиной, Л. Воскобитовой, Л.М. Головко, А. Грасенковой, Х. Зера, исследования Р. Максудова, Р.М. Минулина, Х.У. Рустамова, М. Флямера.

8. Распоряжение Правительства РФ от 04.08.2006 №1082-р «О концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2007 - 2011 годы» // Собрание законодательства РФ. - 14.08.2006. - № 33. - ст. 3652.

9. Кубов Р.Х. Развитие уголовной политики на современном этапе // Российский следователь. – 2009. - №3. – С.34.

О ПРАВЕ НА КОМПЕНСАЦИЮ ЗА НАРУШЕНИЕ РАЗУМНОГО СРОКА УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

М.С.Мамонова, студентка ИГиП ТюмГУ,

направление «Юриспруденция»

Научный руководитель:

Н.В.Сидорова, кандидат юридических наук, доцент

4 мая 2010 вступил в силу федеральный закон «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» №68-ФЗ[1; 2144].

Законом предусматриваются гарантии обеспечения гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам, лицам без гражданства, российским, иностранным и международным организациям права на судопроизводство в разумный срок и права на исполнение судебного акта в разумный срок, нарушение которых является основанием для присуждения справедливой компенсации.

Принятие данного закона обусловлено необходимостью выполнения требований Европейского Суда по правам человека о создании эффективного средства правовой защиты в связи с выявленными системными нарушениями, выражающимися в несоблюдении разумных сроков судопроизводства и исполнения судебных актов.

При этом Европейский Суд исходит из того, что под эффективным средством правовой защиты в данном случае следует понимать комплекс определённых мер, направленных на предотвращение нарушения права на судопроизводство в разумный срок и права на исполнение судебного акта в разумный срок (постановление Европейского Суда от 15 января 2009г. по делу «Бурдов против Российской Федерации, №2»).

Признание нарушения статьи 6.1 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод[2;163] в аспекте неисполнения решений национальных судов - безусловный «лидер» среди решений Европейского суда, вынесенных против Российской Федерации. На данный момент количество таких решений составляет более трети всех решений, вынесенных в отношении России.

Следует отметить, что данная проблема фигурировала уже в первом решении, вынесенном Европейским судом в отношении Российской Федерации - решении по делу Бурдов против России.

В данном деле Европейский суд установил нарушение в отношении заявителя части 1 статьи 6 Европейской Конвенции. При этом Суд указал, что «не принимая на протяжении нескольких лет необходимые меры по исполнению вступивших в законную силу судебных решений по данному делу, власти Российской Федерации лишили положения части 1 статьи 6 Конвенции какого-либо полезного смысла».

На необходимость создания компенсационных механизмов защиты права на судопроизводство в разумный срок и права на исполнение судебного акта в разумный срок указывается также в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2008г. №734-О-П[3;678].

Нарушения разумного срока судебного разбирательства являются нарушением статьи 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (право на справедливое судебное разбирательство в разумный срок).

Самым важным моментом в практике ЕСПЧ по нарушению разумного срока судебного разбирательства является отсутствие четко установленного срока для разбирательства уголовных или гражданских дел, превышение которого, безусловно, будет считаться нарушением требования статьи 6. Однако, есть ориентиры, позволяющие оценивать наличие или отсутствие нарушения разумного срока в конкретном деле.

Анализируя многочисленные решения Европейского суда по правам человека по делам о неисполнении решений национальных судов в Российской Федерации, а также по делам о нарушениях разумных сроков судебного разбирательства, можно установить основные источники проблем:

1. Несоответствие законодательства европейским стандартам защиты прав взыскателя, в пользу которого состоялось судебное решение. Самым незащищенным является взыскатель, которому государство по судебному решению должно выплатить сумму из казны. Установленный российским законодательством порядок взыскания средств с казны не обладает необходимыми признаками принудительного взыскания: судебные приставы-исполнители полностью отстранены от участия в процессе взыскания из казны, и взыскатель самостоятельно должен представлять в Министерство финансов РФ исполнительные документы, решение суда и реквизиты своего банковского счета, не имея никаких рычагов воздействия на должника и не обладая правами стороны в исполнительном производстве, которыми он обладал бы, если бы должником его был иной субъект, а не государство .
2. Отсутствие в России законодательства, реально позволяющего привлекать к ответственности судей, виновных в нарушении права сторон на рассмотрение дела в разумный срок, а также отсутствие эффективно действующего органа, который мог бы предоставить заявителям возможность потенциально успешно решить проблему нарушения их права на разумный срок судебного разбирательства с помощью внутренних средств правовой защиты.

3. В качестве организационных причин нарушения права на рассмотрение дела в разумный срок можно назвать перегруженность судов, вызванную, в свою очередь, недостаточным числом судей, недостаточным количеством и недостаточной квалификацией вспомогательного персонала – помощников судей, секретарей.

Итак, новый закон создает правовой механизм защиты права на судопроизводство в разумный срок и права на исполнение судебного акта в разумный срок, нарушение которых является основанием для присуждения справедливой компенсации.

Законом предусмотрено, что граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, российские, иностранные и международные организации, являющиеся в судебном процессе сторонами или заявляющими самостоятельные требования относительно предмета спора третьими лицами, а также подозреваемые, обвиняемые, подсудимые, осужденные, оправданные, потерпевшие, гражданские истцы, гражданские ответчики в уголовном судопроизводстве, при нарушении их права на судопроизводство в разумный срок, могут обратиться в суд с заявлением о присуждении компенсации за такое нарушение.

При установлении судом факта соответствующего нарушения компенсация присуждается вне зависимости от вины суда или органа, на который возложена обязанность по исполнению судебного акта, за исключением чрезвычайных и непредотвратимых обстоятельств (непреодолимой силы). При этом нарушение установленных законодательством РФ сроков рассмотрения дела или исполнения судебного акта само по себе не означает нарушения права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок.

Присуждение компенсации лишает заинтересованное лицо права на компенсацию морального вреда за вышеуказанные нарушения.

Компенсация за нарушение права на судопроизводство в разумный срок присуждается судом в денежной форме, а размер компенсации определяется

судом исходя из требований заявителя, обстоятельств дела, по которому было допущено нарушение, продолжительности нарушения и значимости его последствий для заявителя, а также с учетом принципов разумности, справедливости и практики Европейского Суда по правам человека.

В законе содержатся положения о компетенции судов общей юрисдикции по рассмотрению заявлений о присуждении компенсации за нарушение разумного срока судопроизводства по уголовным делам , а также решаются другие вопросы, имеющие значение для единообразного рассмотрения указанных заявлений в соответствующих судах.

В части, касающейся определения подведомственности дел о присуждении компенсации, законом предусматривается, что заявления о присуждении компенсации подаются в суд общей юрисдикции.

Заявление о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок в качестве судов первой инстанции рассматривают:

1) верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, автономной области, автономного округа, окружной (флотский) военный суд - по делам, подсудным мировым судьям, районным судам, гарнизонным военным судам;

2) Верховный Суд РФ - по делам, подсудным федеральным судам, за исключением районных и гарнизонных военных судов;

Судебные решения о присуждении компенсации за нарушение разумного срока судопроизводства исполняются за счет средств федерального бюджета, а за нарушение разумного срока исполнения судебных актов - за счет средств федерального бюджета, или бюджета субъекта РФ, или местного бюджета (п. п. 1, 2 ст. 5 Закона N 68-ФЗ).

Уголовное судопроизводство осуществляется в сроки, установленные УПК РФ. Продление этих сроков допустимо в случаях и в порядке, которые предусмотрены УПК РФ, но уголовное преследование, назначение наказания и

прекращение уголовного преследования должны осуществляться в разумный срок.

При определении разумного срока уголовного судопроизводства, который включает в себя период с момента начала осуществления уголовного преследования до момента прекращения уголовного преследования или вынесения обвинительного приговора, учитываются такие обстоятельства, как правовая и фактическая сложность уголовного дела, поведение участников уголовного судопроизводства, достаточность и эффективность действий суда, прокурора, руководителя следственного органа, следователя, начальника подразделения дознания, органа дознания, дознавателя, производимых в целях своевременного осуществления уголовного преследования или рассмотрения уголовного дела, и общая продолжительность уголовного судопроизводства.

Обстоятельства, связанные с организацией работы органов дознания, следствия, прокуратуры и суда, а также рассмотрение уголовного дела различными инстанциями не может приниматься во внимание в качестве оснований для превышения разумных сроков осуществления уголовного судопроизводства. В случае если после поступления уголовного дела в суд дело длительное время не рассматривается и судебный процесс затягивается, заинтересованные лица вправе обратиться к председателю суда с заявлением об ускорении рассмотрения дела. Заявление об ускорении рассмотрения уголовного дела рассматривается председателем суда в срок не позднее 5 суток со дня поступления этого заявления в суд. По результатам рассмотрения заявления председатель суда выносит мотивированное постановление, в котором может быть установлен срок проведения судебного заседания по делу и (или) могут быть приняты иные процессуальные действия для ускорения рассмотрения дела.

Возможность обжаловать нарушение разумных сроков уголовного судопроизводства в ходе досудебного производства. Так, участники уголовного судопроизводства, а также иные лица, интересы которых затрагиваются, могут обратиться к прокурору или руководителю следственного органа с жалобой, которая должна быть рассмотрена в прокурор или руководитель следственного

органа в течение 3 суток со дня ее получения. В исключительных случаях, когда для проверки жалобы необходимо истребовать дополнительные материалы либо принять иные меры, допускается рассмотрение жалобы в срок до 10 суток, о чем извещается заявитель. По результатам рассмотрения жалобы прокурор, руководитель следственного органа выносит постановление о полном или частичном удовлетворении жалобы либо об отказе в ее удовлетворении. В случае удовлетворения жалобы, в постановлении должны быть указаны процессуальные действия, осуществляемые для ускорения рассмотрения дела, и сроки их осуществления. Заявитель должен быть незамедлительно уведомлен о решении, принятом по жалобе, и дальнейшем порядке его обжалования.

Очевидно, что появление критериев оценки разумного срока в идеале должно сократить сроки уголовного судопроизводства, но нам представляется, что необходимо ввести верхнюю границу этого разумного срока, тем самым ввести максимальный срок судопроизводства и уйти от абсолютно оценочной категории.

Представляется, что в данном законе необходимо было бы предусмотреть ответственности лиц, виновных в нарушении разумных сроков судопроизводства и права на исполнение судебного акта в разумный срок, т.к. выплата компенсации является возмещением вреда, а причина не решается, очевидно, что в нарушении данных прав виноваты конкретные люди, которые должны отвечать за свое бездействие.

Полагаем возможным дополнить закон положением, которое бы устанавливало минимальный уровень компенсации. Конечно, строгая регламентация сумм компенсации невозможна, да и не нужна, но минимальная стоимость нарушенного права, подчеркнула бы его значимость и одновременно стала бы минимальной гарантией соблюдения права.

Надеемся, что с принятием данного закона в Европейский суд по правам человека будет меньше жалоб, поданных против России. Данный закон должен поднять авторитет российского правосудия, повысить веру граждан в справедливое и оперативное судопроизводство.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 30.04.2010 N 68-ФЗ "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок" принят ГД ФС РФ 21.04.2010//"Собрание законодательства РФ", 03.05.2010, N 18, ст. 2144

2. "Конвенция о защите прав человека и основных свобод" ,заключена в г. Риме 04.11.1950,с изм. от 13.05.2004// "Собрание законодательства РФ", 08.01.2001, N 2, ст. 163

3. Определение Конституционного Суда РФ от 03.07.2008 N 734-О-П "По жалобе гражданки В. на нарушение ее конституционных прав статьей 151 Гражданского кодекса Российской Федерации"// "Собрание законодательства РФ", 02.02.2009, N 5, ст. 678.

СУЩНОСТЬ ИНСТИТУТА МИРОВОГО СУДЬИ И НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЕГО СТАНОВЛЕНИЯ

А.В. Старцева, студентка ИГиП ТюмГУ,
направление «Юриспруденция»
Научный руководитель:
Л.М. Володина, доктор юридических наук, профессор

Цель введения института мировых судей в Российской Федерации – обеспечение доступности и быстроты правосудия. Сделать правосудие доступным – это значит создать равную для всех и каждого возможность беспрепятственного обращения в суд[1].

При определении места и роли института мировых судей в общем формате проводимой судебной реформы, обращение к исследованию качеств его сущности представляется первоочередной задачей. Без научного объяснения его сущностных характеристик и учета их законодателем невозможно определить направления его модернизации, соответствующие целям Российского

государства на современном этапе. Это вполне объяснимо, если обратиться к наблюдаемым в общественной жизни негативным проявлениям сегодняшнего состояния судоустройства и судопроизводства мировых судей. Они проявляются, прежде всего, в чрезмерной нагрузке, влияющей на своевременность и эффективность правосудия, создавая тем самым серьезные препятствия для обеспечения судебной защиты граждан[2].

Осознание государством необходимости урегулирования конфликтов между гражданами, которые чаще всего возникают на бытовой почве, с помощью мировых судей - это сложный далекий от своего завершения политико-правовой процесс. Он неразрывно связан с процессом приведения всей государственной власти в соответствие с требованиями Конституции РФ.

Институт мирового судьи, как и любой правовой институт, создавался для решения конкретных задач. Общеизвестно, что термины "задачи" и "цели" выражают целевую направленность того или иного правового института. Задача как частная промежуточная целевая установка всегда выступает в качестве средства достижения последующей цели на более отдаленном этапе деятельности. Целью института мирового судьи является обеспечение, охрана и защита прав и интересов личности, юридических лиц, государства. Задача - справедливое осуществление правосудия. При отсутствии строго определенных целей и задач, своеобразных средств и способов их достижения, пропадает необходимость и целесообразность создания любого нового правого института. Именно конкретные задачи должны служить базой для установления наиболее оптимального порядка деятельности мировых судей, отличного от выполнения этой функции федеральными судьями. Такие задачи сформулированы в ст. 18 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и обеспечиваются правосудием. Мировые судьи присущими им методами и средствами обеспечат скорую, объективную и эффективную защиту нарушенных прав и интересов по делам, которые отнесены законом к их компетенции[3].

Исходя из анализа законодательства, предусматривающего создание и деятельность мировых судей, сущность института мировых судей сводится к следующему: мировые судьи в Российской Федерации являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации и входят в единую судебную систему Российской Федерации. Вступившие в законную силу постановления мировых судей, а также их законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и другие обращения являются обязательными для всех без исключения федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации (ФЗ от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации, ст. 1).

Из смысла приведенного выше определения следует, что правовое положение мирового судьи в России в настоящий момент имеет двойственный характер. С одной стороны, мировой судья является судьей общей юрисдикции субъекта Российской Федерации, а с другой – законодатель признает его полноценным носителем судебной власти, элементом (звеном) единой судебной системы Российской Федерации, принимающим судебные постановления от имени Российской Федерации[4].

Уточнить и наполнить конкретным содержанием понятие «мировой судья» поможет сопутствующее понятие правового статуса мирового судьи как совокупности правовых признаков, определяющих его положение в системе государственных институтов. К таким признакам можно отнести: требования к кандидату на эту должность, порядок наделения мирового судьи полномочиями и порядок прекращения этих полномочий, права и обязанности мирового судьи, гарантии реализации прав и обязанностей. Если рассматривать правовой статус мирового судьи с точки зрения российского законодательства, следует подчеркнуть, что являясь частью единой судебной системы, мировые судьи продолжают оставаться судьями субъекта Российской Федерации.

В юридической литературе под мировым судьей принято понимать физическое (должностное) лицо, принадлежащее к корпусу мировых учреждений, осуществляющее правосудие и иную деятельность, которое избирается или назначается центральными или местными органами государственной власти, единолично рассматривает дела в мировом суде и способствует установлению мирных отношений между спорящими сторонами[5].

Большую часть уголовных дел, рассматриваемых мировыми судьями, составляют дела частного обвинения. Действующий уголовно-процессуальный закон достаточно кратко регулирует порядок производства по делам частного обвинения. Современная ситуация характеризуется значительной новизной рассматриваемого процессуального института, данный институт находится в стадии становления, отсутствием длительного периода апробации, наличием определенных пробелов как в законодательном урегулировании, так и в правоприменительной практике.

Возбуждение уголовных дел частного обвинения имеет свою специфику - уголовное преследование возбуждается не иначе как по заявлению потерпевшего (либо его законного представителя), который выступает в качестве обвинителя с определенным набором процессуальных прав и обязанностей, позволяющих принять активное участие в уголовном преследовании. Волеизъявление потерпевшего является движущей силой уголовного судопроизводства по делам данной категории[6].

По своей юридической природе заявление о возбуждении уголовного дела частного обвинения представляет собой одновременно постановление о возбуждении уголовного дела и обвинительный акт. Как отмечает И.И. Попова, «…в этой связи заявление потерпевшего как бы заменяет собой по уголовному делу частного обвинения обвинительное заключение, поскольку в нем излагается, как правило, уголовно-правовая характеристика обвинения, определяются пределы судебного разбирательства»[7].

Заявление по делам частного обвинения как процессуальный акт имеет определенные свойства, которые в общем виде выражаются в следующем: 1) заявление является единственным законным поводом к возбуждению уголовного дела частного обвинения (за исключением случаев, предусмотренных ч. 4 ст. 20 УПК РФ, когда уголовное дело может быть возбуждено по инициативе должностных лиц правоохранительных органов при отсутствии заявления потерпевшего, что рассматривается нами как исключение из принципа диспозитивности при производстве по делам частного обвинения); 2) заявление по своей сути является обвинительным актом, определяющим предмет и пределы судебного разбирательства[8].

Учитывая особую значимость заявления потерпевшего, уголовно-процессуальный закон предъявляет жесткие требования к форме и содержанию указанного документа.

Заявление должно содержать ряд условий, предусмотренных ст. ст. 318, 319 УПК РФ. Результаты изучения 70 уголовных дел частного обвинения, рассмотренных мировыми судьями Центрального округа г. Тюмени за 2007-2009 годы, дают основание сделать вывод о том, что не все те, кто является потерпевшим от преступлений такого рода, имеют достаточно юридических знаний о том, каким образом возбуждаются уголовные дела частного обвинения и куда нужно подавать заявление, поэтому, как правило, гражданин обращается в милицию. Соответственно, возникает вопрос, как быть в ситуации, если потерпевший или его законный представитель обратится с заявлением по таким преступлениям в милицию. Согласно п. 3 ч. 1 ст. 145 УПК РФ заявление должно быть передано в суд.

В соответствии с ч. 5 ст. 318 УПК РФ заявление должно быть соответствующим образом оформлено. В случае подачи заявления в милицию, орган внутренних дел обязан принять его в соответствии с требованиями ст. 141 УПК РФ, существенно отличающимися от требований, предъявляемых к заявлению ст. 318 УПК РФ[9]. Следовательно, во-первых, заявление поступает в суд не от потерпевшего либо его законного представителя, а из органа

внутренних дел, а во-вторых, оно не будет надлежащим образом оформлено. Судья в таких случаях не вправе отказывать в принятии жалобы по тем основаниям, что она не была адресована непосредственно суду. Если заявитель сам не явился в суд, то судье надлежит вызвать его по собственной инициативе и выяснить, поддерживает ли он свою просьбу о привлечении лица к уголовной ответственности, а также иные обстоятельства, необходимые для правильного разрешения поданного им заявления[10].

Судья в этом случае выносит постановление о возвращении заявления лицу, его подавшему, в котором предлагает привести заявление в соответствие с требованиями, предусмотренными ч. 5, 6 ст. 318 УПК РФ и устанавливает для этого срок. Длительность срока приведения заявления в соответствие с вышеописанными требованиями не определена. Представляется, что этот срок должен устанавливаться в зависимости от характера пробелов, которые допущены в заявлении, и возможностей заявителя снять и подать в суд необходимое число копий заявлений. Мировому судье целесообразно принять меры для вызова его в суд, для вручения постановления об отказе в принятии заявления. При вручении постановления потерпевшему ему надлежит разъяснить порядок составления и оформления заявления. В материалах уголовного дела должны содержаться необходимые процессуальные документы, свидетельствующие о совершении судьей всех предусмотренных в данном случае процессуальных действий, что будет свидетельствовать о том, что заявление в дальнейшем будет принято и право гражданина на судебную защиту не будет нарушено. По окончании срока, данного на устранение недостатков, когда заявление будет приведено в надлежащий вид, судья выносит постановление о принятии к производству заявления частного обвинения. С момента принятия судом заявления к своему производству лицо, его подавшее, является частным обвинителем, то есть фактически с момента возбуждения дела в процессе появляется обвиняемый, коим становится лицо, в отношении которого подано заявление (ч. 7 ст. 318 УПК РФ)[11].

Срок со дня принятия заявления до назначения судебного разбирательства составляет 14 суток (ч. 2 ст. 321 УПК РФ). Не является секретом тот факт, что даже для одного лишь вызова сторон на примирительную процедуру и назначения заседания этого времени недостаточно. Материалы в большинстве случаев поступают мировому судье из районных (городских) органов внутренних дел, нередко в них отсутствуют (либо являются неточными) сведения о лицах, событиях, времени и месте совершения преступления, адресах и данных на лиц - участников преступления. А для выяснения этих немаловажных сведений требуется время, 14 суток для этого не достаточно. Мировой судья не имеет объективной возможности в установленный срок преодолеть проблемы, возникающие при подготовке к рассмотрению данной категории уголовных дел. В этой ситуации было бы логично и целесообразно с юридико-технической точки зрения внести в ст. 321 УПК РФ изменение, в котором отражалось бы следующее содержание: по уголовному делу частного обвинения, поступившему в суд, мировой судья проводит подготовительные действия и принимает решения в порядке, установленном главой 33 УПК РФ. Судебное разбирательство должно быть начато не ранее 7 (что соответствует ч. 2 ст. 233 УПК РФ) и не позднее 30 суток со дня поступления в суд заявления или уголовного дела. Таким образом, срок для подготовки материалов увеличится в 2 раза, что существенно облегчит работу мирового судьи[12].

Решение рассматриваемых проблем позволит данному институту работать более эффективно, обеспечивая гражданам право на судебную защиту и доступ к правосудию.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Апостолова Н.Н. Мировые суды в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 1998. С. 97.

2. Филонов Ю.Л. Политико-правовая сущность института мировых седей как субъекта правовой политики и правоприменителя //Мировой судья 2007 № 6. С. 18.

3. Дорошков В.В. «Мировой судья: Исторические, организационные и процессуальные аспекты деятельности» /М.: Норма., 2004. С. 13.

4. Дорошков В.В. «Мировой судья: Исторические, организационные и процессуальные аспекты деятельности» /М.: Норма., 2004. С. 6.

5. Лонская СВ. Мировой суд в России (1864 - 1917 гг.): историко-правовое исследование. С. 12.

6. Парфенова М.В. К вопросу о возбуждении уголовных дел частного обвинения // Мировой судья. 2007. № 3. С. 5.

7. Попова И.И. Понятие частного обвинения //Мировой судья. 2005 № 10. С. 11.

8. Хатуаева В.В. Процессуальные особенности возбуждения уголовных дел частного обвинения // Российский следователь. 2005. № 1. С. 13.

9. Григорьев В.Н., И.И. Голубов, А.В. Селютин. Возбуждение уголовных дел частного обвинения: проблемы и перспективы// Мировой судья. 2006. № 3. С. 12.

10. Судебная практика к Уголовно-процессуальному кодексу РФ // Под общ. ред. В.М. Лебедева. М., 2005. С. 839 – 840.

11. Попова И.И. Понятие частного обвинения //Мировой судья. 2005. № 10. С. 11.

12. Жирков В.Н. Уголовный процесс по делам частного обвинения: к вопросу о совершенствовании и реформировании норм УПК РФ //Мировой судья. 2007. № 12. С. 20.

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАЛОГА

С.В. Хевролина, студентка ИГиП ТюмГУ,

направление «Юриспруденция»

Научный руководитель:

Е.А. Хабарова, кандидат юридических наук, доцент

Правовая политика как одна из форм осуществления государственной политики включает в себя комплекс идей государства, специальных методов, направленных на организацию развития общества посредством права [1].

Частью правовой политики является уголовная политика, определяющая роль и задачи государственной власти в сфере борьбы с преступностью, призванная создать действенный механизм защиты человека, его прав и основных свобод.

Одной из составляющих уголовной политики государства является уголовно-процессуальная политика. Ее содержание есть не что иное, как проявление государством своего отношения к решению вопросов о возбуждении уголовных дел, их расследованию, судебному рассмотрению и разрешению.

Требует пристального внимания такое уголовно-процессуальное направление государства как меры пресечения, преследующие основную цель – надлежащее поведение обвиняемого и подозреваемого.

В рамках данного доклада мы рассмотрим проблему применения залога. В частности, в статье отражена проблема соотношения низшего предела размера залога, предусмотренного законом, и имущественного положения обвиняемого. Предложены рекомендации по совершенствованию законодательства в части определения размера залога в уголовном процессе.

Сущность залога состоит в том, что обвиняемый берет на себя обязательство надлежащего поведения под угрозой конфискации заложенного имущества[2; 13]. Угроза утраты имущества – реальная гарантия явки обвиняемого. Поэтому именно залог нередко рассматривается как ближайшая альтернатива заключению под стражу [3].

Европейский суд исходит из т.н. презумпции свободы - свобода является естественным состоянием, и любое ограничение ее должно быть оправдано серьезным публичным интересом [4; 30]. Ограничение свободы должно применяться только тогда, когда никакие другие меры не действуют. В связи с этим нельзя оставлять вне поля зрения такую меру пресечения, как залог.

В апреле 2010 г. внесены изменения в правовое регулирование залога как меры пресечения в УПК РФ. Теперь в качестве залога могут передаваться не только денежные средства, но и недвижимое и движимое имущество, включая акции и облигации, допущенные к публичному обращению в РФ. При этом не может приниматься в качестве залога имущество, на которое в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом РФ не может быть обращено взыскание.

Необходимо обратить особое внимание на то, что законом установлены минимальные размеры залога. По преступлениям небольшой и средней степени тяжести минимальная сумма залога составляет 100 тыс. руб., по тяжким и особо тяжким преступлениям – 500 тыс.руб. Верхних границ закон не предусматривает.

По мнению Президента РФ Д.А. Медведева, такие суммы «вполне по силам»[5] гражданам, которые привлекаются к ответственности за **экономические** (выделено мной – Х.С.) преступления. Важно отметить, что именно за экономические!

Возникает вопрос: почему закон поменяли для всех преступлений, а комментируют его только с точки зрения экономических преступных деяний?

Проблемным моментом при определении размера залога является соотношение применения на практике данного вида мер пресечения и имущественного положения граждан.

В научной литературе существуют разные точки зрения. Одни ученые [6] считают, что причиной того, что залог не получил широкого распространения, являлась неурегулированность законом его размера.

Данная группа ученых ратует за определение в законе конкретной суммы залога, что в настоящее время и произошло. Как именно определять эту сумму, существует множество точек зрения: размер залога должен зависеть от возможного наказания, от причиненного ущерба, ряд ученых предлагают создать соответствующую формулу для расчета суммы залога [7; 17].

Первый зампред комитета Госдумы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству Владимир Груздев отметил:

"Залог не применяют, потому что не знают, в какую сумму оценить преступление»[8]. Действительно, раньше под залог отпускали единицы.

В 2009 г., по словам Вячеслава Лебедева, под денежный залог российские суды освободили 1 тыс. человек на стадии предварительного следствия и 200 человек — в стадии судебного процесса. В соотношении с количеством уголовных дел, которых в 2009 г. было заведено 1,1 млн., это не составляет и сотых долей процента [9].

С одной стороны, факт урегулирования законом размера залога – это шаг на новый уровень развития уголовного процесса. Представители данного направления считают, что сейчас, после того, как установили конкретный размер залога, суды будут чаще применять более мягкую меру пресечения по сравнению с заключением под стражу, кроме того, данные меры будут носить антикоррупционный характер и не позволят влиять обвиняемому на следователя, дознавателя, прокурора и суд, избравшим залог [10; 3].

Однако возникает вопрос: не противоречит ли урегулирование законом низшего предела размера залога основным международным принципам?

Обращение к нормам международного права показывает, что основополагающим принципом права является равенство всех людей перед законом. Ст. 1 протокола № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ст. 26 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 7 Всеобщей декларации прав человека закрепляют, что все люди имеют право на равную защиту законом, в частности, «пользование любым правом, признанным законом, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку… имущественного положения…» [11].

Таким образом, сформулированный принцип формально-юридического равенства означает отсутствие у любого человека каких-либо привилегий перед другими людьми в сфере права.

Однако уже действующие поправки к УПК РФ могут привести к нарушению данного принципа.

На мой взгляд, сейчас судьи не будут учитывать в должной мере материальное положение обвиняемого. Если минимальный размер залога уже определен законом, судьи не смогут его нарушать.

На практике немало случаев, когда преступление совершается в связи с трудным материальным положением. Представим себе следующую ситуацию: малообеспеченная семья. Многодетный отец в силу сложной финансовой ситуации совершает кражу чужого имущества с незаконным проникновением в жилище, чтобы прокормить своих детей. Суд, применяя к нему меру пресечения (конечно, не безосновательно), согласно закону может по ходатайству обвиняемого вместо заключения под стражу применить залог.

Но, руководствуясь ст. 106 УПК РФ, он определит размер залога многодетному отцу не менее 500 тысяч рублей! Такой суммы у него, естественно не будет, следовательно, о каком равенстве можно говорить?

Для кого-то 100 тысяч рублей - очень большая сумма, которую человек не то, что не сможет оставить и скрыться, а которую он не сможет даже найти, следовательно, не воспользуется данным правом. А для другого человека 500 тыс. рублей - это копейки. Возникает ситуация, когда юридические постулаты вступают в противоречие с реальной жизнью.

Размер залога должен определяться, в первую очередь, «с учетом данных о личности подозреваемого либо обвиняемого и имущественного положения залогодателя»[12].

Что в настоящее время положено в основу определения размера залога?

Еще на стадии подготовки законопроекта Вячеслав Лебедев уточнил, что при рассмотрении вопроса об избрании меры пресечения в виде денежного залога основное внимание будет уделяться именно категории преступления, в котором подозревается фигурант уголовного дела. Как видим, в законе размер суммы залога определен относительно категории преступлений. В зарубежной практике сумма залога во многом зависит от дохода подозреваемого[13].

Но ранее тяжесть совершенного преступления не являлась решающим фактором при исчислении размера залога. На это указывает Верховный Суд

Российской Федерации. Так, по уголовному делу в отношении Т., который обвинялся в совершении ряда тяжких и особо тяжких преступлений (в заранее не обещанном укрывательстве особо тяжких преступлений; незаконном приобретении и сбыте официальных документов; организации покушения на убийство группой лиц по предварительному сговору; незаконном приобретении, хранении, ношении, перевозке и сбыте огнестрельного оружия и боеприпасов), по ходатайству стороны защиты суд изменил меру пресечения Т. с заключения под стражу на залог с учетом его личности, состояния здоровья, имущественного положения, отсутствия возможности воспрепятствовать производству по делу. В кассационной жалобе потерпевшие просили отменить постановление об изменении меры пресечения, ссылаясь на общественную опасность преступлений, которые инкриминируются Т. Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации не нашла оснований для удовлетворения этой жалобы[14].

Несмотря на то, что ч.3 ст. 106 УПК РФ предусматривает положения о том, что размер залога определяется с учетом данных о личности обвиняемого и его имущественного положения, установленный минимальный размер залога является препятствием для использования этих положений.

Итак, введение данных поправок в УПК РФ существенно нарушает права тех граждан, у которых нет денежных средств. Цель судьи - определить сумму, которая стала бы действительно сдерживающим фактором для данного человека. Поэтому предлагаем следующий путь решения рассматриваемой проблемы, который является достаточно тривиальным:

исключить из ст. 106 УПК РФ положения, устанавливающие конкретный минимальный размер залога. И предусмотреть в законодательстве обязанность судей учитывать имущественное положение обвиняемого при назначении такой меры пресечения, как залог.

Возвращение к неурегулированности размера залога, к сожалению, не решит все проблемы. Однако, на наш взгляд, не будет явного нарушения

принципа равенства в нашей стране. Все-таки «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства»[15].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Володина, Л.М. Проблемы уголовно-процессуальной политики/ Л.М. Володина // Материалы международной научной конференции, посвященной 160-летней годовщине со дня рождения проф. И.Я. Фойницкого «Стратегии уголовного судопроизводства», Санкт-Петербург, - 2007.

2. Смирнов, А.В. Применение залога в уголовном процессе/ А.В. Смирнов // Уголовный процесс. – 2009. - №11. - С.13-17.

3. См. ст. 9 Международного пакта от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах», ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, заключенную в Риме 04.11.1950.

4. Диков, Г. Право на освобождение обвиняемого под залог (в свете практики ЕСПЧ) / Г. Диков // Адвокатская практика. – 2009. - № 3. С. 29-36.

5. Деловая газета «Взгляд». - 01.03.2010 года [Электронный ресурс] Режим доступа: http://vz.ru/economy/2010/3/1/380153.print.html

6. Например: Трунов, И.Л. Применение мер пресечения в уголовном судопроизводстве / И.Л. Трунов, Л.К. Айвар; - М.:2007. – С. 142; Булатов, Б.Б. Государственное принуждение в уголовном судопроизводстве: Монография // Б.Б. Булатов. – Омск: Омская академия МВД России, 2003. – С.133; Епанешников, А.С. Проблемные вопросы применения залога в виде меры пресечения / А.С. Епанешников // Актуальные проблемы права России и стран СНГ: сб. науч.ст. – Челябинск, Издательство ЮУрГУ, 2003. – (часть I) – С. 166.

7. Заман Ш., Лебедева Н. Некоторые проблемы использования залога как меры пресечения в уголовном процессе России // Российский судья. 2004. N 4. С. 17-19.

8. См. "Российская газета" - Федеральный выпуск №5134 (55) от 18 марта 2010 года [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.rg.ru/2010/03/18/amnistia.html

9. См. сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации: [Электронный ресурс] Режим доступа: http:www.sdep.ru/news.
10. Богданчиков, С.В. Институт залога в российском уголовном судопроизводстве / С.В. Богданчиков // Российский следователь. – 2009. - № 4. – С. 2-3.
11. См. ст. 1 Всеобщей декларации прав человека, принятой 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН.
12. См. ст. 106 Уголовного процессуального кодекса РФ в ред. ФЗ от 07.04.2010 № 60-ФЗ.
13. См. « РИА Новости» - от 10 февраля 2010 года [Электронный ресурс] Режим доступа:http://www.rian.ru/general_jurisdiction/20100210/208547167.html
14. См. кассационное определение Верховного Суда Российской Федерации от 12 мая 2005 г., дело N 66-о05-36 [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.zakoninform.ru/index.php/archives/31.
15. См. ст. 2 Конституции РФ.

ИНСТИТУЦИАЛИЗАЦИЯ НОВЫХ СОЦИАЛЬНЫХ, ПОЛИТИЧЕСКИХ И УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПРАКТИК В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

ПРАКТИКА ФОРМИРОВАНИЯ ИМИДЖА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

А.С. Абрамов, студент ИГиП ТюмГУ,
специальность «Государственное и муниципальное управление»
Научный руководитель:
Г.М. Заболотная, доктор социологических наук, профессор

В последние годы в управленческой практике субъектов Российской Федерации широко востребованы технологии, направленные на формирование регионального имиджа. Формируя образ успешного региона, власти субъекта федерации стремятся не только повысить свой рейтинг в глазах собственного

населения, но и улучшить мнение о себе у федеральных властей. При этом можно говорить, что позитивный имидж территорий рассматривается региональными элитами через призму экономических, социальных и политических интересов. В целом, позитивный имидж региона и усиление моментов узнаваемости территорий способствует акцентированию внимания к региону, дает возможность лоббировать его интересы в федеральном центре, улучшать инвестиционный климат и получать дополнительные ресурсы для развития региональной экономики.

Стремление завоевать и расширить собственное место в политическом и экономическом пространстве России заставляет региональные органы власти обращать особое внимание на создание индивидуального имиджа региона, позволяющего выделиться среди себе подобных. Желание через имидж и репутацию расширить собственное присутствие характерно и для Тюменской области. Тюменская область – один из динамично развивающихся регионов Российской Федерации. Во многом это связано с огромным сырьевым потенциалом области, в которой нефтегазодобыча – базовый сектор экономики региона – определяет специализацию, обеспечивает приток инвестиций в регион, формирует бюджетную ситуацию и инфраструктурное хозяйство, влияет на географию расселения людей. Но в современных условиях превалирование в имидже территории только одной, экономической составляющей, негативно влияет на перспективы развития региона, способствует его стратегическому отставанию. Исходя из этого, возникает потребность изменить структуру текущего имиджа Тюменской области, позиционировать ее как территорию, привлекательную для населения, потенциальных инвесторов, туристов, обладающую разнообразными товарами, услугами, культурными ценностями и т.д., то есть конкурентными преимуществами, выгодно отличающих Тюменскую область от других регионов.

При формировании имиджа региона можно выделить следующие основные компоненты: эмоциональная привлекательность региона в глазах реальных и потенциальных жителей региона, органов власти других территорий;

особенности региональной экономики и развитие производственной инфраструктуры; инвестиционная привлекательность или инвестиционный климат; уровень развития науки и внедрения достижений научно-технического прогресса в регионе; репутация региональных органов власти; отношение с соседними регионами и партнерами; финансово-экономические показатели развития региона; бизнес, созданный и функционирующий в регионе [1; 113].

Богатейшим источником для анализа практики формирования имиджа территории являются интернет-сайты официальных органов власти. В современном мире информационных технологий официальный сайт становится «лицом» региона. Так, можно обратить внимание на описание пространственного положения территории. Способ характеристик географического положения во многом обусловлен взглядами характеризующего. Во-первых, это его представления о самом характеризуемом объекте. Во-вторых, это его представления о «нормальном» порядке вещей в пространстве, на основании которых указывают на необычность положения [2]. На официальном сайте Тюменской области указывается, что она «располагается в центре Евразии». Этими словами региону придается особое «континентальное» значение. Подчеркивается его выгодное геополитическое и экономическое положение как «моста» между Европой и Азией. Указание на уникальное географическое положение региона и позволяет позиционировать его как евразийский центр.

Неоднократно подчеркиваются огромные размеры области, которая, по словам создателей интернет-страницы, «простирается от степей Казахстана до берегов Северного Ледовитого океана», отмечается близость к экономически развитым районам европейской части страны, прежде всего к Уралу, а главное обеспеченность стратегическими природными ресурсами. Тем самым, подчеркивается огромный промышленный и экономический потенциал, а также геополитическое значение Тюменской области для всей России.

Большое внимание в формирование репутации территории уделяется социально-экономическим показателям и показателям уровня жизни населения.

На официальном сайте Тюменской области подчеркивается, что по величине среднедушевых денежных доходов населения область находится на шестом месте среди регионов России, а по ВРП – на втором месте после Москвы[3]. Эти характеристики помогают сформировать образ Тюменской области как экономически эффективной, социально ответственной и наиболее благоприятной для жизни людей территории. Но стоит отметить, что данные рассчитаны с учетом двух автономных округов, входящих в состав области, которые и вносят основной «вклад» в показатели социально-экономического развития региона.

Немаловажную роль в имидже играет и наличие в регионе успешного и эффективного бизнеса. В Тюменской области выпускают различные товары, которые находят признание не только в регионе, но и за его пределами. Дипломантами конкурса «100 лучших товаров России» 2007 года стала продукция 27 предприятий области. Среди них ООО Мясокомбинат «Сургутский», ОАО «Сибжилстрой», ОАО «Опытный завод «Электрон», ЗАО «Ситниковский молочно-консервный комбинат». Также стоит отметить что, в презентации «Тюменская область: работаем эффективно!», размещенной на официальном портале органов власти региона[4], среди известных отечественных и зарубежных предприятий, которые долгое время эффективно функционирующих в регионе упоминаются ОАО «ТНК-ВР», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «НК «Роснефть», , Schlumberger, Ikea, Siemens, Bentec Drilling & Oilfield Systems GmbH, Райффайзен банк, McDonald’s и другие. Кроме того, в начале ноября 2009 года в области стартовала акция «Покупаем тюменское!»[5]. Ценники товаров местных производителей обозначаются специальным знаком, обозначающим их тюменское производство, на улицах города размещены баннеры с изображением губернатора области, призывающего горожан покупать продукцию местных предприятий. Это призвано не только стимулировать жителей региона отдавать предпочтение продукции местных производителей, но и формировать образ области как экономически сильного региона, в котором созданы конкурентоспособные производства.

Особое позиционирование региона сегодня связано с формированием бренда «инновационного» центра. Так, открытие в 2008 году технопарка «Западно-Сибирский инновационный центр нефти и газа» стало характеризовать тюменский регион как одного из лидеров инновационной деятельности. В послании областной Думе в 2007 году губернатор Владимир Якушев позиционирует Тюменскую область как «пилотный субъект Федерации». Эта оценка складывается, в том числе из того, что регион применяет инновационные подходы к решению ряда вопросов социального развития, в частности регион в числе первых участвовал в экспериментах по введению ЕГЭ, реформированию ЖКХ. Первыми из всех субъектов РФ в области ввели новую систему оплаты труда работников образования и финансирования медицинских учреждений. Этим создается имидж новаторского, образцового региона, чей «опыт в дальнейшем начинает перениматься за его пределами и на федеральном уровне», придается Тюменской области особую общефедеральную значимость.

Традиционно важную роль играет и образ руководителя региона. Образ политического лидера сопоставляется с экономическими, культурными, природными и другими особенностями региона. Так, Губернатор Тюменской области Владимир Якушев активно участвовал в работе нового состава президиума Госсовета при Президенте РФ, принимал участие в работе по разработке критериев оценки эффективности деятельности региональных властей. Все это формирует образ губернатора как сильного и эффективного управленца и политика, не только регионального, но и федерального уровня.

В последние годы активизировались усилия, направленные на повышение эмоциональной привлекательности региона, на формирование имиджа Тюменской области как исторической и культурной столицы Сибири. Подчеркивается наличие в регионе культурно-значимых мест, достопримечательностей, памятников архитектуры, например, Тобольского кремля, села Покровского (место рождения Г.Распутина), Ялуторовска (место ссылки декабристов). В этом контексте особо можно отметить участие Тобольского кремля в конкурсе «Семь чудес России», а затем проведения

конкурса «7 чудес Тюменской области». Данное мероприятие создает представление о Тюменской области как о регионе с богатой и самобытной историей, природой и культурой. Используя региональные мифологемы, эмоциональные образы территорий политические лидеры также пытаются актуализировать региональную самоидентификацию населения.

Решению этих задачам способствует и использование личности, образов выдающихся земляков и героев как символа региона. На официальном портале органов исполнительной власти Тюменской области упоминается, что уроженцами губернии были выдающиеся люди в истории России – Д.И.Менделеев (г. Тобольск) – величайший ученый-химик, автор периодической системы, П.П. Ершов (г. Тобольск) – поэт, сказочник, автор "Конька-горбунка", Г.Е. Распутин (с. Покровское) – фаворит последнего российского императора. Проводятся различные мероприятия, посвященные знаменитым землякам. Например, в честь 175-летия со дня рождения великого ученого Дмитрия Ивановича Менделеева, родившегося в Тобольске, в Тюменской области прошел ряд мероприятий, громко освещенных в СМИ: книжно-иллюстративная выставка «Тобольский гений России», выставка «Гений и гражданин России» в Тюменском государственном нефтегазовом университете. Кроме того именем знаменитого сибиряка в областном центре названы Тюменская областная научная библиотека и бизнес-центр – «Менделеев House». В Тобольске — государственный педагогический институт и Тобольский нефтехимкомбинат. В селе Покровское существует музей Григория Распутина.

В сфере эффективного взаимодействия с партнерами можно привести в пример уникальный опыт разработки и создания областной целевой программы "Сотрудничество" разработанной в соответствии с Договором между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа.

Программа «Сотрудничество» позиционируется как уникальная модель эффективного взаимодействия трех субъектов Российской Федерации, позволяющая сохранять политическое, экономическое и социальное равновесие

на территории огромной Тюменской области. Программа "Сотрудничество" позволяет обеспечить стабильность в регионе, формирует предпосылки для создания качественных условий жизни людей и способствует более активному социально-экономическому развитию Тюменской области.

В заключении отметим что, в современную эпоху, когда представления людей о мире и происходящих в нем событиях в значительной степени стали формироваться средствами массовой информации, имидж региона становится одним из ресурсов, который в определенной степени предопределяют его экономическую, политическую и социальную перспективу.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Важенина, И.С. Репутация территории: теория, методология, практика / И.С. Важенина. – М.: Издательство «Экономика», 2007.

2. Замятина, Н. Ю. Новые образы пространства России / Н.Ю. Замятина // Отечественные записки. – 2002. –№ 6.

3. Официальный портал органов государственной власти Тюменской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.admtyumen.ru

4. Тюменская область – работаем эффективно! [Электронный ресурс] Официальный сайт органов государственной власти Тюменской области. Режим доступа: http://www.admtyumen.ru/files/upload/Презентация.pdf

5. Агенство нефтегазовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://angi.ru/news.shtml?oid=2753560

СТАНДАРТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ КАК ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ)

С. Н. Антипина, студентка ИГиП ТюмГУ,

специальность «Государственное и муниципальное управление»

Научный руководитель:

Д.Л. Савельев, кандидат исторических наук, доцент

Государственная услуга, не совсем привычное для российской управленческой практики понятие, трактуется как реальный, поддающийся стандартизации и контролируемый по качеству «конечный продукт» органов исполнительной власти.

Несмотря на ряд публикаций, посвященных вопросу оказания государственных услуг, до сих пор не выработано четкого определения и типологии государственных услуг.

Интуитивно услуга понимается как некоторое благо, польза, полезность. А.В. Яцкин определяет государственную услугу с помощью следующих характеристик:

1. Они обеспечивают деятельность общезначимой направленности;

2. Имеют неограниченный круг субъектов, пользующихся ими;

3. Осуществляются либо органом государственной и муниципальной власти, либо другим субъектом;

4. Основываются как на публичной, так и на частной собственности. [1;13].

В настоящее время законодательство Российской Федерации содержит ряд терминов, так или иначе связанных с понятием «государственная услуга». Однако ни в одном из актов исчерпывающего понятия государственной услуги не устанавливается.

В соответствии с Концепцией административной реформы в Российской Федерации (2006-2010 годы), «в первую очередь должны быть разработаны и внедрены стандарты массовых общественно значимых государственных услуг, непосредственно затрагивающих конституционные права и свободы граждан. Это, в частности, услуги, связанные с государственной регистрацией прав на недвижимое имущество и сделок с ним (включая земельные участки), выдачей паспорта гражданина Российской Федерации, регистрацией и трудоустройством безработных граждан» [2]. То есть подход к пониманию «государственной услуги» соответствует ранее данному определению, а данное определение, в

свою очередь, наиболее четко соответствует задаче оптимизации управленческих практик государственного управления в Российской Федерации.

Согласно Указам Президента РФ от 9 марта 2004 года №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти [3], от 20 мая 2004 года №649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»[4], «под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами».

Законопроект «О стандартах государственных услуг» содержит следующее определение: государственная услуга – деятельность органа, оказывающего государственную услугу, выражающаяся в совершении действий и (или) принятии решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации (документа) в связи с обращением гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них нормативными правовыми актами обязанностей.

Под государственные услуги подпадает выполнение таких функций государственной власти, как лицензирование, сертификация, регистрация, оформление в собственность, выдача справок.

В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации находится проект Федерального закона «Об организации предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций». Законопроект определяет государственные (муниципальные) услуги, как «функции федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов управления

государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, территориальных фондов обязательного медицинского страхования или местных администраций, которые осуществлялись в пределах полномочий указанных органов, установленных нормативно-правовых актов РФ, субъектов РФ, органов местного самоуправления по запросу заявителей[5].

Принятие данного законопроекта создает необходимые правовые основы предоставления государственных и муниципальных услуг.

Не менее острым вопросом является понятие стандарта государственной услуги. В соответствие с Федеральным законом от 27 декабря 2002 года №184-ФЗ «О техническом регулировании», стандарт понимается как документ, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг[6].

Процедура стандартизации по законодательству о техническом регулировании инициируется субъектами рынка в целях повышения собственной конкурентоспособности. Тем самым, сама технология стандартизации, подразумевающая инициативу, исходящую от гражданского общества (составной частью которого являются коммерческие организации), а не органов исполнительной власти, ставит вопрос об общем и различном между стандартами по законодательству о техническом регулировании и стандартами государственных услуг как одного из базовых инструментов административной реформы. Ответ на этот вопрос во многом зависит от того, какую правовую природу необходимо придать стандарту государственной услуги для решения задач административной реформы. Первый вариант состоит в отношении к стандарту государственной услуги как к нормативному правовому документу, который предписывает единообразные требования к процедуре предоставления государственной услуги на всей территории Российской Федерации. В рамках второго варианта можно рассматривать стандарт государственной услуги как

своего рода добровольные обязательства органа государственной власти по повышению качества государственных услуг.

Применение второго подхода позволяет ведомствам самостоятельно проявлять инициативу и постоянно улучшать качество обслуживания. Результаты взаимодействия с заявителями, выраженные в терминах конкретных показателей результативности, стимулирует органы власти выбирать те инструменты удовлетворения потребностей заявителей, которые в наибольшей степени гарантируют повышение качества обслуживания, а, следовательно, и достижения запланированных целевых значений показателей результативности.

Установление в стандарте государственной услуги фиксированного набора инструментов повышения качества обслуживания лишено степени гибкости, возможности быстрой адаптации к предпочтениям заявителей. В то же время, несомненными преимуществами правовой природы стандарта государственной услуги как нормативного правового акта является обязательность для органа исполнительной власти. С учетом особенностей административной культуры российского чиновничества наиболее предпочтительным является жесткое перечисление в стандарте государственной услуги всех качественных характеристик (инструментов) обслуживания заявителей (начиная с комплектации информационных стендов, заканчивая регламентацией времени ответов на звонки и письма).

Требования, которые должны быть установлены применительно к любой государственной услуге, составляют базовое содержание стандартов государственных услуг. Эти требования включают в себя:

1. Стандарты в отношении времени оказания услуги (время, которое необходимое для предоставления услуги и ее получение; среднее время доступа к месту получения услуги).

2. В отношении места предоставления услуги (требования транспортной доступности; открытый режим помещения; доступность для клиентов со специальными потребностями).

3. В отношении информационного обеспечения (наличие легкодоступной, полной и достоверной информации об услуге, порядок предъявления претензий; требования к списку необходимых документов для доступа к услуге, реквизитов выдаваемых документов, а также отметки о том, что потребителю разъяснены правовые последствия полученного документа).

4. В отношении цены или издержек, связанных с получением услуги

5. В отношении этических требований (требования компетентности, вежливости обслуживающего персонала, а также равного обращения с клиентами)[7;241].

На сегодняшний день в Тюменской области разработан сайт государственных и муниципальных услуг, который является одним из источников информации о государственных и муниципальных услугах, которые жители области могут получить, об условиях и порядке их получения. В реестре содержится более 800 услуг, в каждой из которых разработан и утвержден административный регламент. По мнению Губернатора Тюменской области В.В. Якушева «Благодаря сайту, деятельность исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления станет более понятной людям, а, значит, будет и более эффективной»[8].

Эффективность предоставления услуг населению связана с внедрением системы «одного окна». Приоритетным направлением административной реформы является создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг.

Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг – это учреждение, созданное субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием в целях обеспечения предоставления федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления государственных и муниципальных услуг в режиме «единого окна».

В г. Тюмени данное направление связано с открытием в конце 2003 года Единого расчетно-информационного центра (ТРИЦ), который явился своего рода экспериментальной площадкой по использованию информационных технологий в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Главная цель, поставленная перед расчетно-информационным центром, заключается в создании максимально удобных и точных условий обслуживания горожан при расчете за потребляемые жилищно-коммунальные услуги. Для этого был создан единый платежный документ, оплата по которому может производиться во всех кредитных учреждениях города и отделениях почтовой связи[9;50].

Основные задачи, решением которых занимается центр:

• Организация расчетов (процессинг) и системы платежей (биллинг) за жилищно-коммунальные услуги;

• Организация системы аналитического бухгалтерского учета и экономического мониторинга;

• Продвижение современных методов расчета за потребленные энергоресурсы и коммунальные услуги;

• Создание и поддержание информационных ресурсов;

• Автоматизация процесса монетизации льгот и субсидий;

• Создание и поддержание единого информационного пространства в социальной сфере и сфере жилищно-коммунального хозяйства, организованного на принципе «единого окна»;

• Повышение качества информационного обслуживания населения;

Создание ОАО «ТРИЦ» дало Тюмени возможность выйти на новый, более упрощенный уровень взаимоотношений поставщиков и потребителей жилищно-коммунальных услуг.

Таким образом, государственную услугу предлагается понимать как деятельность органа исполнительной власти, влекущую возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации (документа), в связи с обращением

гражданина, организации (заявителя) или без такового, осуществляемая в непосредственном взаимодействии с заявителем. Иными словами, это любая деятельность органа исполнительной власти, которая приводит к изменению правового статуса гражданина или отдельных элементов его статуса, осуществляемая в непосредственном взаимодействии с гражданином.

В этой связи стандартом государственной услуги является правовой акт, содержащий обязательные для исполнения правила, устанавливающие в интересах получателя государственной услуги требования к предоставлению государственной услуги. Стандарт - это базовый элемент перехода к управлению по результатам вследствие наличия четкого результата оказания государственной услуги, возможности оценки ресурсного обеспечения, для чего требуется закрепление стандарта государственной услуги как нормативного правового акта. Система стандартов является основой, на которой возможна разработка технологии привлечения широкой общественности к оценке деятельности органов государственной власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Яцкин, А.В. Правовое регулирование (стандартизация) предоставления государственных услуг/А.В. Яцкин// Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. М. – 2006.-№6. – С.12-15.

2. Российская Федерация. Правительство. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25 октября 2005 № 1789-р //Собрание законодательства Российской Федерации. - 2005.- № 46. - Ст. 4720.

3. Российская Федерация. Президент. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Рос. Федерации от 09 марта 2004г. № 314// Собрание законодательства Российской Федерации».- 2004. -№ 11.- Ст. 945.

4. Российская Федерация. Президент. Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Рос. Федерации от 20 мая

2004г. №649// Собрание законодательства Российской Федерации.- 2004.- №21.- Ст. 2023.

5. Проект Федерального закона № 254940-5 «Об общих принципах организации предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций» (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ Т.Л. Воложинской, Н.В. Панковым, В.Н. Плигиным, В.В. Рязанским, В.С. Тимченко, И.А. Яровой; принят в первом чтении – Постановление ГД ФС РФ от 20.11.2009 №2862-5 ГД) [Электронный ресурс]/Режим доступа: //http://gosuslugi.stavkray.ru/.../ob_obshih_principah_organizacii_predostavleniya_gosuslug.doc

6. Российская Федерация. Законы. О техническом регулировании: федер. закон от 27 декабря 2002 г. №184-ФЗ// Собрание Законодательства Российской Федерации.-2002.-№52 (ч.1).- Ст. 5140.

7. Головщинский, К.И. Концепция стандартизации государственных услуг в Российской Федерации/Головщинский К.И.//Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. М.: Издательство «Алекс».2005.-С.304.

8. Государственные и муниципальные услуги в Тюменской области Электронный ресурс]/ Режим доступа: http://uslugi.admtyumen.ru/

9. Туровинин, О.М. Опыт использования ИТ во взаимоотношениях поставщиков и потребителей жилищно-коммунальных услуг/ О.М. Туровинин// Налоги. Инвестиции. Капитал. -2009.- №4-6.-С.49-52.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВ И МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНТЕРЕСОВ ЧЛЕНОВ МНОГОДЕТНОЙ СЕМЬИ

А.А. Андриянова, студентка ИГиП ТюмГУ,

специальность «Государственное и муниципальное управление»

Научный руководитель:

Г.М. Заболотная, доктор социологических наук, профессор

Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2015 года в области стимулирования рождаемости и укрепления института семьи, перед органами государственного управления в их деятельности поставлены следующие задачи:

- создания предпосылок для повышения уровня рождаемости путем постепенного перехода от преимущественно малодетного к среднедетному типу репродуктивного поведения семей;

- всестороннего укрепления института семьи как формы наиболее рациональной жизнедеятельности личности и ее нормальной социализации;

- социальной защиты и материального поощрения ответственного родительства.

Невозможно переоценить значимость института семьи в воспитании детей и юношества. Именно в семье закладываются их нравственные ориентиры и определяются жизненные цели. Не одно десятилетие в стране идут дискуссии на тему – сколько современной семье иметь детей? Почему этот вопрос стал актуальным? Ведь исторически в России был повсеместно распространен тип многодетной семьи. А что происходит сейчас. Сейчас в стране более половины семей имеют одного ребенка или вообще не имеют детей. Это обусловлено разными причинами.

Проблема правовой и социальной поддержки семей с тремя и более детьми поистине заслуживает должного внимания. У таких семей крупные и каждодневные проблемы, решение которых не урегулировано в должном объеме ни на федеральном, ни на региональном уровнях. Обеспокоенность вызывает отсутствие на федеральном уровне специального федерального закона, устанавливающего минимальный уровень мер социальной защиты семьи с детьми, многодетной семьи в частности, гарантируемой государством. Отнесение этого вопроса к ведению органов государственной власти субъектов РФ создает ситуацию, при которой доступ гражданина к мерам государственной социальной защиты и поддержки зависит от места его проживания и

нахождения, что противоречит конституционному принципу равенства прав граждан независимо от места их жительства, предусмотренному статьей 19 Конституции РФ.

Многодетная семья должна рассматриваться в общем контексте формирования и реализации государственной социальной политики, поскольку ее проблемы являются частью проблем современного российского общества, а положение многодетных семей – одним из показателей, характеризующих все виды социального неблагополучия.

В федеральный закон, который, как мы надеемся, будет принят в РФ и будет регулировать вопросы правового и социального положения многодетных семей, мы хотим внести свои предложения. В законе субъекта федерации мы полагаем необходимым определить отдельные меры социальной защиты членов многодетных семей.

Цель наших предложений – это защита прав и законных интересов, обеспечение достойного качества жизни и повышение социального престижа семей, добросовестно воспитывающих нескольких детей, стимулирование увеличения числа многодетных семей и вследствие этого, повышение численности населения в Российской Федерации.

Основными направлениями наших предложений являются:

- совершенствование правового регулирования государственной поддержки и системы учета многодетных семей;
- государственная помощь многодетным семьям в решении жилищных проблем;
- содействие в трудоустройстве членов многодетных семей, стимулирование экономической активности и самозанятости многодетных семей;
- формирование и укрепление в общественном сознании нравственных, в том числе семейных ценностей, представлений о социальной привлекательности и престиже многодетных семей;
- совершенствование системы государственных пособий и компенсаций для многодетных семей и др.

Исторически традиционными на рубеже XIX – XX вв. семьи в России были многодетными. Вопросы о благополучии или неблагополучии таких семей редко кого интересовали. Религия и обычаи того времени поддерживали такой семейный уклад. В России – крепкая и многодетная семья, высокий уровень рождаемости и прироста населения были залогом благосостояния страны. С приходом в России власти Советов менталитет общества стал изменяться. Переход от патриархального, крестьянского государства к индустриальному, промышленно развитому обществу привёл к использованию женского труда наравне с мужским.

Необходимо отметить, что во время Великой Отечественной войны рождаемость резко снизилась. Возврата к многодетной семье, которая в России была в довоенное время, не произошло. Это было не просто откладывание рождений до более благоприятного времени, это была замена модели рождений. Из страны, в которой до этого основой жизни общества была многодетная семья, Россия превратилась в страну, где двое детей в семье стало негласной нормой. Многодетная семья в сером, бедном «усреднённом» обществе привлекала к себе повышенное внимание всех структур государства и общественности.

Основными характеристиками многодетности в Российской Федерации в настоящее время являются:

- доля многодетных семей в России незначительна и составляет 2,6 % от общего числа домохозяйств (включая домохозяйства с одним родителем) и 6,6% от числа семей с детьми (по данным Всероссийской переписи 2002 года);
- численность многодетных семей в последние десятилетия сокращалась и стабилизировалась на минимально низком уровне;
- распространенность многодетных семей в России носит отчетливый региональный характер. В отличие от большинства регионов России, ряд субъектов РФ, входящих в Южный федеральный округ, характеризуется традиционно высоким уровнем многодетности;

• преобладание многодетных семей с тремя детьми – 75 % от общего количества многодетных семей в РФ; семьи с пятью и более детьми составляют 7,7% от общего количества многодетных семей.

Право многодетных семей на социальную защиту проистекает из конституционных принципов, обусловленных социальной природой Российского государства. Главные направления и механизмы реализации государственной семейной политики определены в Указе Президента РФ от 14 мая 1996 года № 712 «Об основных направлениях государственной семейной политики»[1]. До сих пор действует нормативный (то есть заменяющий федеральный закон) Указ Президента РФ от 5 мая 1992 № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей»[2]. Конституционный суд неоднократно указывал на то, что в отсутствие федерального закона издание Президентом Указа, восполняющего правовые пробелы, допустимо при условии, что его действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующего федерального закона. Таким образом, данный Указ носит временный характер и не освобождает федерального законодателя от необходимости принятия соответствующего федерального закона.

В то же время имеется противоречие между положениями Указа и положениями Федерального закона от 06 октября 1999 г. № 184 – ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»[3], который отнес решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания многодетных семей к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ.

Во всяком случае, в отсутствие федерального закона Указ Президента РФ от 5 мая 1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» выступает в определенном смысле эталоном уровня социальной защиты многодетной семьи, ибо содержит минимальный набор мер социальной защиты, который должен обеспечиваться в регионе: льготы по оплате коммунальных услуг (в размере 30 % от установленной стоимости); первоочередный прием детей в дошкольные учреждения; бесплатное питание для учащихся

общеобразовательных и профессиональных учебных заведений; бесплатный проезд на внутригородском транспорте и т.п.

В целом федеральное законодательство, устанавливающее социальные гарантии семьям с детьми, в том числе многодетным семьям, насчитывает более 20 нормативных правовых актов. Однако из этого не следует, что в России имеется системный правовой комплекс обеспечения государством мер социальной защиты многодетных семей.

1.1 Парадоксально, но факт – федеральное законодательство вообще не определяет, что такое современная российская семья, а тем более – неполная семья или многодетная семья. По сути, Семейный Кодекс признает только один тип семьи – состоящей из супругов, находящихся в зарегистрированном браке, независимо от того, есть ли у них дети и сколько их. Таким образом, на законодательном уровне становится невозможным дифференцированный подход к каждому типу семьи.

1.2 Региональное законодательство, регулирующее меры социальной защиты многодетных семей, базируется именно на Указе Президента Б.Н. Ельцина от 05 мая 1992 года «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» и является основой при принятии региональных нормативных правовых актов.

1.3 На основании вышеизложенного мы попытались внести свои предложения законодательного определения «многодетная семья» и совершенствование правоприменительной практики её социальной защиты:

1. В Федеральном законе, который будет принят в РФ вместо Указа Президента от 5 мая 1992 года № 431, следует ввести определение, какая семья считается многодетной в РФ. Наше предложение по определению следующее: «Многодетной семьёй является семья, имеющая в своем составе трёх и более детей и воспитывающая их до 18 лет, при обучении их на дневных отделениях средних специальных или высших учебных заведений – до окончания ими обучения. Учитываются также дети, проходящие срочную военную службу по призыву, - но не более чем до достижения ими возраста двадцати трёх лет».

2. В ч.1 ст. 13 Закона Тюменской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Тюменской области» предусмотрены меры социальной поддержки семей с детьми, которые мы предлагаем дополнить следующими положениями:

- льготы по налогообложению в зависимости от количества детей;
- преимущественное право на прием детей в дошкольные учреждения, а также льготная оплата стоимости содержания детей из многодетных семей в дошкольном учреждении;
- скидка в оплате проезда один раз в год на любом виде транспорта в пределах Российской Федерации;
- бесплатное питание (завтраки, обеды) детей – учащихся образовательных учреждений, учреждений начального и общего профессионального образования.

3. Предлагаем деятельность по уходу и воспитанию детей в многодетной семье до достижения младшим ребенком 14 лет относить к общественно – полезной деятельности. В качестве работодателя выступает государство в лице органов социальной защиты. Время нахождения в статусе «работник государственного значения» засчитывается в трудовой книжке любого из родителей. В этой связи, необходимо внести поправку и в Трудовой Кодекс РФ:

А) определение понятий «многодетная мать» и «многодетный отец»;

Б) многодетная мать или многодетный отец до достижения младшим ребенком 14 лет имеет статус «работник государственного значения» и имеет право, чтобы этот труд засчитывался в трудовой книжке.

4.Целесообразно выделение функциональной группы социального уполномоченного по делам многодетных семей, в состав группы ввести специалистов из органов государственного управления, местного самоуправления и ведомственных подразделений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Российская Федерация. Президент. Об основных направлениях государственной семейной политики: Указ Президента Рос. Федерации от 14 мая 1996 г. № 712.
2. Российская Федерация. Президент. О мерах по социальной поддержке многодетных семей: Указ Президента Рос. Федерации от 05 мая 1992 г. № 431.
3. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: федер. закон от 06 октября 1999 г. № 184 – ФЗ.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ЗАПРЕТЫ - СРЕДСТВО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.Р. Кембель, студентка ИГиП ТюмГУ
направление «Юриспруденция»
Научный руководитель:
Е.П. Стружак, кандидат юридических наук, доцент

В Российской Федерации на протяжении ряда лет осуществляется административная реформа и реформа государственной службы. Из анализа программных документов следует, что цели проводимых реформ направлены на создание эффективной системы государственного управления, создание административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции, а также решение ряда социально-экономических проблем.

Однако создать целостные административно-правовые средства борьбы с коррупцией в системе государственной службы пока не удалось в силу целого ряда причин как объективного, так и субъективного характера. В этой связи существует необходимость рассмотрения одного из аспектов вышеназванных

правовых средств, а именно запретов, обусловленных режимом государственной гражданской службы.

Институт правовых запретов привлекает внимание ученых и специалистов практиков. Связано это с тем, что с помощью правовых запретов обеспечивается правопорядок в различных сферах публичного управления.

Как отмечает Н.С. Малеин, «правовые запреты приобретают сегодня важнейшее значение в системе законодательства. Внешне запрет может казаться недемократической формой регулирования, в действительности является правовым средством осуществления свободы поведения, поскольку представляет полную и равную для всех свободу за пределами запрета» [1; 23].

С.С. Алексеев, исследуя природу правовых запретов, говорит о том, что правовые запреты – необходимый элемент обеспечения правопорядка. С их помощью обеспечивается закрепление общественных отношений, определяются важнейшие стороны государственной и гражданской дисциплины, непреложный минимум нравственных требований, границы дозволенного и недозволенного в поведении граждан, действиях государственных органов [2; 43].

Государственная служба как публично-правовой институт также не обходится без регулятивных свойств правового запрета вообще, и административно-правого запрета в частности. Государственная служба, как было отмечено еще в конце XIX в. Н.М. Коркуновым, - это особое публично-правовое отношение служащего к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной задачи государственной деятельности [3; 280].

Обобщение вышеизложенного позволяет сделать вывод о том, что административный запрет в системе государственной службы – это закрепленное нормами административного законодательства положение, не дающее возможности государственному служащему отклоняться от установленного служебного поведения, предупреждающее и пресекающее

конфликт интересов в системе государственной службы под угрозой применения мер государственного принуждения.

Институт административных запретов известен законодательству о государственной службе многих зарубежных стран. В различных государствах государственным служащим не разрешается совмещать службу в государственном аппарате с занятием различного рода должностей в коммерческих организациях. Кроме того, не допускаются разнообразные формы сотрудничества с коммерческими организациями, которые могут извлечь различного рода выгоды из официального положения чиновника.

В США режим административных запретов на государственной службе определяется такими актами, как Принципы этического поведения правительственных чиновников и служащих от 17 октября 1990 г., законом «Об этике в правительственных учреждениях» (1978) [4; 78].

В Великобритании режим административных запретов на государственной службе определяется такими актами как Статус гражданской службы, Кодекс условий службы и оплаты государственных чиновников, Общие принципы поведения государственных служащих. В.В. Бойцова говорит о том, что английская государственная служба предполагает чрезвычайно жесткие и ограничительные правила поведения гражданских служащих в политической сфере по сравнению с другими западными государствами, что позволяет организовать наиболее эффективную работу государственного аппарата [5; 117].

Говоря о запретах в системе государственной службы Российской Федерации, необходимо отметить, что они во многом схожи с запретами и ограничениями, которые установлены в законодательстве о государственной службе ведущих зарубежных государств. Связано это с тем, что основные законы функционирования чиновничьего аппарата во многом носят универсальный характер.

Административно-правовой запрет современного типа в системе российской государственной службы появился еще в первой трети XIX в. Связано это было с принятием Устава «О службе гражданской».

В настоящее время действуют Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ), Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ), устанавливающие ограничения и запреты, связанные с гражданской службой, которые заключаются в ряде правил, за рамки которых гражданским служащим выходить запрещено.

Существуют разнообразные классификации правовых запретов и ограничений, устанавливаемых для государственных гражданских служащих. Так, выделяют общие и специальные ограничения. Общие являются неизменным элементом в своем нормативном содержании для всех гражданских служащих. Специальные связаны с особенностями их профессиональной деятельности и могут вводиться только на основании федерального закона или устанавливаться подзаконными актами в зависимости от того, на какую сферу отношений они направлены [6; 57].

А.В. Марьян отмечает, что запреты и ограничения, предусмотренные для государственных гражданских служащих Российской Федерации, являются важной и необходимой мерой, направленной на обеспечение законных интересов личности, общества и государства [7; 187]. Они могут быть подразделены на три группы, в зависимости от сферы, в которой применяются:

- запреты, относящиеся к политической деятельности;

- запреты, которые имеют целью оптимальное распределение рабочего времени государственного служащего и предотвращения различного рода злоупотреблений;

- запреты, касающиеся действий, которые могут быть использованы государственным гражданским служащим в личных целях, как имущественных, так и неимущественных. В частности, государственный гражданский служащий не в праве быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на государственной службе либо который непосредственно подчинен или непосредственно ему подконтролен.

На наш взгляд, запреты, а также непосредственно связанные с ними ограничения, основываясь на положениях Федерального закона № 79-ФЗ, можно дифференцировать следующим образом: 1) ограничения, связанные с поступлением на гражданскую службу (ст.16); 2) запреты, действующие во время прохождения гражданской службы (ч.1, ч.2 ст.17); 3) запреты, сохраняющиеся после увольнения с гражданской службы (ч.3 ст.17).

В ходе реализации Национального плана противодействия коррупции актуализируются ограничения и запреты, непосредственно направленные на предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации.

Так, например, в соответствии с п.5 ч.1 ст. 16 Федерального закона № 79-ФЗ гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

В настоящее время на законодательном уровне не урегулирован вопрос о необходимости изменения государственно-служебного состояния в случае прямого повышения одного из служащих, состоящего в близком родстве или свойстве [4; 134]. Очевидно, что право на карьерный рост не может быть ограничено данным основанием.

Поэтому представляются возможными несколько вариантов разрешения данной коллизии:

- предложение о переводе на другую должность гражданской службы лица, которое становится непосредственно подчинено или подконтрольно повышаемому служащему;

- предоставление повышаемому служащему новой должности в ином структурном подразделении органа государственной власти.

Целью такого ограничения является недопущение возможного отрицательного влияния близких родственных связей на служебные отношения гражданских служащих, а, следовательно, и на качество их служебной деятельности, которое может проявиться не только в снижении дисциплины, но и в злоупотреблении служебным положением [8; 37].

Федеральный закон № 79-ФЗ в п.10 ч.1 ст. 16 в качестве препятствия для поступления на гражданскую службу и нахождения на ней, предусматривает несоблюдение ограничений, нарушение запретов и неисполнение обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции».

Так, например, ст. 8 Федерального закона № 273-ФЗ устанавливает обязанность государственных и муниципальных служащих представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Указанная обязанность существовала для государственных гражданских и муниципальных служащих и ранее, однако, касалась она только сведений об имуществе самих служащих. Новый закон о противодействии коррупции внес следующие новеллы:

- установил обязанность предоставления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера не только самого служащего, но и его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

- распространил эту обязанность на все виды государственной службы;

- определил, что указанная обязанность возникает не у всех государственных и муниципальных служащих, а только у замещающих должности, входящие в специальный перечень [9; 5].

На наш взгляд, в существующей редакции рассматриваемая обязанность не способна выполнять задачи, на решение которых она направлена, так как в большинстве случаев имущество можно передать совершеннолетним детям, братьям, сестрам, родителям и иным лицам.

Представляется, что законодательство о государственной службе должно более дифференцированно подходить к вопросу осуществления контроля за доходами и имуществом служащих [10; 16]. Так, в отношении всех лиц,

состоящих на государственной службе, должна быть установлена обязанность предоставления сведения о собственных доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. В то же время в отношении достаточно узкого круга служащих, занимающих руководящие посты и принимающих наиболее важные и ответственные решения, следует закрепить обязанность предоставления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера не только своих супругов и детей, но и всех лиц, связанных с ними отношениями близкого родства или свойства. В качестве образца может быть использован перечень, содержащийся в п. 5 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 79-ФЗ (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов).

Отдельно следует сказать о подарках. В соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ государственный гражданский служащий не вправе получать подарки в связи с исполнением должностных обязанностей, вознаграждения от физических и юридических лиц. Подарки, полученные гражданским служащим в связи с официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации.

Часть 1 ст. 575 Гражданского кодекса Российской Федерации определяет, что государственные служащие имеют право принятия обычных подарков, стоимость которых не превышает пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда. Однако, в целях эффективной реализации Конвенции Совета Европы «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» было бы вполне оправданно исключить данное предписание [6; 287].

Анализ института административного запрета позволяет также констатировать, что за его нарушение применяются меры юридической ответственности [11; 33]. Данное положение находит свое объективное

подтверждение в действующем законодательстве. Так Федеральный закон № 79-ФЗ закрепляет положение о том, что за несоблюдение запретов, связанных с государственной службой, устанавливается ответственность (ч. 4. ст. 17).

Однако, как отмечает А.В. Куракин, четко материальные и процессуальные аспекты привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности законом не определены. Данный вывод основывается на анализе ст.ст. 37 и 57 Федерального закона № 79-ФЗ [12; 25].

В этой связи в настоящее время необходимо формировать режим юридической ответственности за нарушение запретов, обусловленных прохождением государственной службы.

В заключение следует отметить, что реформа государственной службы Российской Федерации затронула многие аспекты государственно-служебных отношений, а также правового положения государственного служащего. Несмотря на проведенные необходимые изменения административно-правового положения государственного гражданского служащего, механизм реализации административных запретов нуждается в совершенствовании. Целый ряд административных запретов, обусловленных государственной службой, не соблюдается, что сказывается на уровне законности и правопорядка в системе государственной службы, делает не достаточно результативным проведение реформы государственной службы, препятствует эффективному предупреждению и пресечению коррупции в сфере публичного управления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Малеин Н.С. Современные проблемы юридической ответственности / Н.С. Малеин // Государство и право. - 1994. - № 6.

2. Алексеев С.С. Правовые запреты в структуре советского права / С.С. Алексеев // Правоведение. - 1973. - № 5.

3. Коркунов Н.М. Российское государственное право. Т 1. Введение и общая часть. 2-е изд. / Н.М. Коркунов. - СПб., 1893.

4. Кривоносов Д.А. Административные запреты в системе государственной службы Российской Федерации: дисс. …канд. юрид. наук. / Д.А. Кривоносов. - М., 2009.

5. Бойцова В.В. Политическая нейтральность государственных служащих в Англии / В.В. Бойцова // Государство и право. - 1992. - № 9.

6. Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: дисс. …канд. юрид. наук. / А.В. Куракин. - Люберцы., 2008.

7. Марьян А.В. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации: дисс. …канд. юрид. наук. / А.В. Марьян. - М., 2006.

8. Куракин А.В. Административные запреты и проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы /А. В. Куракин //Российская юстиция. - 2008. - № 4.

9. Чаннов С.Е. Предоставление сведений о доходах государственных и муниципальных служащих и членов их семей как антикоррупционный механизм / С.Е. Чаннов // Российская юстиция. - 2009. - № 4.

10. Охотский Е.В. Борьба с коррупцией - важнейшая составляющая кадровой политики демократического правового государства / Е.В. Охотский // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 2.

11. Цирин А.М. Развитие законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции /А. М. Цирин // Административное право. - 2008. - № 1.

12. Куракин А.В. Административные запреты и ограничения как средство противодействия коррупции в системе государственной службы /А.В. Куракин // Административное и муниципальное право. - 2008. - № 1.

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

О.Ф. Коломыйцева, студентка ИГиП ТюмГУ,
специальность «Государственное и муниципальное управление»
Научный руководитель:
Д.Л. Савельев, кандидат исторических наук, доцент

Сегодня в России набирают темпы процессы, связанные с модернизацией общественных и политических отношений, ставящие своей целью повышение эффективности в деятельности госструктур, направленные на борьбу с коррупцией, как на федеральном, так и на региональном уровне. Утверждение демократических ценностей и гарантий прав, свобод человека и гражданина - основополагающий принцип современной политической системы. В осуществлении его важную роль играет один из наиболее хорошо зарекомендовавших себя в мире механизмов защиты прав и свобод человека - институт Омбудсмана, или Уполномоченного по правам человека.

Институт омбудсмана призван способствовать установлению в обществе такой системы ценностей, когда права личности, права человека оказываются приоритетными при решении всего комплекса социальных проблем.

Согласно определению международной ассоциации юристов, народный защитник «омбудсман» – это «служба, предусмотренная Конституцией или актом законодательной власти, возглавляемая независимым публичным должностным лицом высокого ранга, которая ответственна перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших лиц на государственные органы, служащих, нанимателей или действует по собственному усмотрению и уполномочена проводить расследования, рекомендовать корректирующие действия, представлять доклады» [1].

В РФ должность Уполномоченного по правам человека учреждается в соответствии с Конституцией РФ в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами [2].

Понятие «Уполномоченный по правам человека в субъекте РФ» было введено в ст. 5 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ»: «…1. В соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта РФ может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ[3].

При этом отсутствие уполномоченного по правам человека в конкретном субъекте не лишает гражданина права на обращение к Уполномоченному по правам человека в РФ.

Учреждение института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ – настоятельная необходимость современного развития органов госвласти субъектов РФ, как института, осуществляющего контроль за государством в лице органов госвласти субъектов РФ и их должностных лиц [4].

Однако на протяжении истекших лет процесс учреждения института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ идет довольно медленно. К концу 2001 г. уполномоченные по правам человека избраны в 15 субъектах РФ [5]. На 2008 г. только в 42 субъектах РФ были назначены на должность и осуществляют свою деятельность Уполномоченные по правам человека. В 2009 г. Уполномоченные функционируют уже в 55 субъектах РФ.

Основным противником введения этого института выступает, как правило, региональная исполнительная власть, руководители которой вовсе не горят желанием получить нового независимого контролера. Главные аргументы, выдвигаемые при обосновании подобных отказов, наряду с нехваткой бюджетных средств — отсутствие наработанного положительного опыта деятельности этого института, несовершенство предлагаемых законопроектов об уполномоченном по правам человека [5].

В этой ситуации актуальным становится сравнительный анализ действующих законов об уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, который может послужить основой для выработки модельного закона.

Во-первых, законодательство субъектов закрепляет различную компетенцию уполномоченного по правам человека. В соответствии с Законом Тюменской области «Об Уполномоченном по правам человека Тюменской

области», принятым постановлением Тюменской областной Думы 27 октября 1998 года № 322 от 27.10.1998г.[6] Уполномоченный по правам человека: осуществляет прием граждан, рассматривает их заявления и обращения по поводу нарушения прав и свобод человека и гражданина и жалобы на действия, бездействие или решения государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, нарушающие права и свободы человека и гражданина; ведет производство по делам о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, начатым по жалобам или по собственной инициативе; оказывает гражданам бесплатную юридическую консультационную помощь по вопросам, входящим в его компетенцию; направляет предложения, рекомендации, решения по делу государственным органам, органам местного самоуправления и их должностным лицам, допускающим нарушения прав и свобод человека и гражданина; вносит на рассмотрение Тюменской областной Думы вопросы о нарушениях прав и свобод человека и гражданина в Тюменской области; принимает участие в разработке законопроектов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина.

Специфика компетенции Уполномоченного по правам человека Свердловской области состоит в том, что кроме вышеперечисленного он имеет право обращаться в случаях нарушения прав и свобод человека в законах Свердловской области, постановлениях палат Законодательного Собрания, нормативных актах Губернатора и Правительства Свердловской области и нормативных актах органов местного самоуправления в Уставный суд Свердловской области [7]. Также в Уставе Свердловской области от 5 декабря 1994 г. закреплено право Уполномоченного вносить на рассмотрение законодательного (представительного) органа субъекта РФ вопросы о нарушении прав и свобод человека.

Во-вторых, различны требования, предъявляемые к кандидату на должность уполномоченного. Так, например кандидат для избрания на должность Уполномоченного по правам человека Свердловской области, как правило, должен иметь ученую степень в области права либо высшее юридическое

образование и стаж работы по юридической специальности не менее 10 лет. В отдельных случаях допускается отсутствие у кандидата, обладающего большим опытом правозащитной деятельности, специального юридического образования [7]. А кандидат для назначения на должность Уполномоченного по правам человека Тюменской области должен иметь высшее юридическое образование и стаж работы по юридической специальности не менее 5 лет либо опыт правозащитной деятельности не менее 4 лет [6].

В-третьих, в субъектах предусматривается различная процедура его назначения. Как правило, назначение происходит большинством голосов при тайном голосовании (Тюменская область, Алтайский край, Волгоградская, Кемеровская, Саратовская области, Республика Коми, Республика Марий Эл и др.). И только в Свердловской области требуется не менее двух третей от установленного численного состава Палаты Представителей Законодательного Собрания при тайном голосовании. Назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека производится высшим законодательным органом субъекта РФ, что подчеркивает высокий статус должности Уполномоченного, независимость его от органов исполнительной власти субъекта РФ. Высокий правовой статус Уполномоченного по правам человека подчеркивается и закрепленной в законах субъектов РФ торжественной процедурой назначения на должность Уполномоченного и принесения им присяги при вступлении в эту должность.

Таким образом, законодательство субъектов РФ об Уполномоченном по правам человека существенно отличается друг от друга. Это является следствием имеющихся проблем в рамках института Уполномоченного по правам человека:

- неурегулированность правового статуса Уполномоченного по правам человека на федеральном уровне;
- неразграниченность компетенции федерального и региональных уполномоченных по правам человека;
- отсутствие Федерального закона «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ»,

предусматривающего обязательность учреждения должности Уполномоченного по правам человека во всех субъектах РФ;

- нежелание региональной власти иметь независимый контролирующий орган;
- отсутствие в регионе соответствующей кандидатуры на этот пост.

Исходя из анализа законов субъектов РФ об уполномоченных по правам человека, представляется, что наиболее оптимальным вариантом разграничения компетенций федерального и региональных уполномоченных по правам человека, когда Конституцией предусмотрен институт федерального Уполномоченного по правам человека, но не предусмотрено обязательное создание подобных институтов на уровне субъектов, является наделение федерального Уполномоченного по правам человека «универсальными» полномочиями, распространяющимися на все органы управления в государстве, за исключением тех субъектов, где созданы свои институты уполномоченного по правам человека [8]. В отношении тех субъектов, где учреждена должность Уполномоченного по правам человека, федеральный Уполномоченный по правам человека обладал бы правом надзора только за федеральными государственными органами, а в компетенцию региональных уполномоченных по правам человека вошел бы надзор за органами государственной власти соответствующего субъекта и органами местного самоуправления, функционирующими на его территории.

Кроме этого, учитывая существующие недостатки в правовом регулировании деятельности института Уполномоченного по правам человека в РФ и её субъектах, и в целях повышения эффективности их деятельности целесообразно совершенствование законодательства в нижеследующих направлениях [9]***:***

1. Наделение Уполномоченных по правам человека правом на обращение в конституционные (уставные) суды субъектов РФ, где они созданы. В частности, следует предоставить им право на обращение с запросом о соответствии соответствующих нормативных правовых актов конституции

(уставу) субъекта РФ и право на обращение с запросом о толковании конституции (устава) субъекта РФ по вопросам их ведения.

2. Расширение форм участия уполномоченных по правам человека в правотворческом процессе посредством наделения их полномочиями по участию в законотворческом процессе (в частности, правом принимать участие в рабочих группах, осуществлять правовую экспертизу законопроектов, участвовать в работе постоянных комитетов и комиссий законодательного (представительного) органа с правом совещательного голоса), участию в подзаконном правотворчестве и совершенствовании муниципальных правовых актов, касающихся прав и свобод граждан. Это существенно повысит возможности и авторитет данного института.

3. Наделение уполномоченных по правам человека правом обращаться с ходатайством к Президенту РФ об обращении в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ с представлением о приведении в соответствие с Конституцией РФ, федеральными законами нормативных правовых актов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, а также о приостановлении действия акта высшего должностного лица субъекта РФ, исполнительного органа госвласти субъекта РФ, если уполномоченные по правам человека полагают, что выявленные ими нарушения прав и свобод человека и гражданина совершаются на основании и во исполнение указанных актов.

4. Более четко прописать в законе задачи Уполномоченного ***по правам человека***. В закон необходимо внести дополнения, которые бы подчеркивали контрольную функцию омбудсмана. В варианте ФКЗ это могло бы звучать так: «…организация и осуществление контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина госорганами, органами местного самоуправления, должностными лицами, госслужащими» [10].

Это будет способствовать совершенствованию деятельности государства по защите прав и свобод человека и гражданина. А пока, к сожалению, практика свидетельствует о том, что процесс становления и развития института

Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ целиком зависит от воли и понимания сути института главами исполнительной и законодательной власти субъектов РФ [8].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Комарова В.В. Уполномоченный по правам человека в РФ // Государство и право. – 2005. – №9. – С. 21.

2. ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ: (по сост.на 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

3. См. Сунгуров А. Ю. Законодательство об уполномоченном по правам человека в некоторых субъектах Российской Федерации: сравнительный анализ // Правоведение. 2002. № 4., С. 116.

4. См. Маркелова Е.Г. Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: законодательное регулирование и тенденции развития. – Саратов: Агентство «Диалог», 2004. С. 17.

5. См. Вагизов Р. Г., Курдюков Г. И., Князькин С. А. Комментарий к закону Республики Татарстан «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» (международный и региональный аспекты). Казань, 2000; Ландо А. С. В центре внимания — человек// Вестник прав человека. 2001. № 1. С. 50-52;

6. Закон Тюменской области «Об Уполномоченном по правам человека в Тюменской области» от 27 октября 1998г. № // Вестник Тюменской областной Думы, 1998. - №9.

7. Областной закон Свердловской области «Об Уполномоченном по правам человека Свердловской области» №22-ОЗ от 14.06.1996г.// http://ombudsman.midural.ru

8. См. Международная и внутригосударственная защита прав человека: учеб. пособие для вузов / отв. ред. Р.М. Валеев, Р.Г. Вагизов. – Казань: Казан. гос. ун-т им. В.И. Ульянова-Ленина, 2007.

9. Семенова, А.Ю. Уполномоченный по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в РФ: автореф. дис. …канд. юрид. наук: 2006 / А.Ю. Семенова. – ТюмГУ. – Тюмень, 2006.
10. Мизбахова, Ю.Р. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах: проблемы повышения эффективности / Нам нужна великая Россия! сб.науч.ст. – М., -2006. - С. 224.

РОЛЬ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОДХОДА В ИССЛЕДОВАНИИ ОТНОШЕНИЙ ЦЕНТРА И РЕГИОНОВ В РАМКАХ ФЕДЕРАЛИЗМА

В. И. Меркушев, аспирант ИИПН ТюмГУ
Научный руководитель:
Г.М. Заболотная, доктор социологических наук, профессор

Модель социального пространства «центр-регион» является одной из самых распространенных в политической науке. Под центром мы понимаем совокупность акторов по своему положению оказывающих, как управленческое, так и инновационное воздействие на региональное пространство государства. Это обуславливается, прежде всего, желанием сохранения единства, определенной однородности государственного пространства, а так же поддержания субординации и продвижения наиболее важных политических решений на всю территорию государства.

Под регионами мы понимаем локальные социально-политические сообщества акторов. На понятии «регион» следует остановиться более подробно. В научной литературе нет однозначного ответа на вопрос, что следует понимать под регионом. Но обычно под регионом понимаются социально-территориальные системы, обладающие однородностью по одному или чаще по нескольким признакам. Соответственно, существуют «географические», «экономические», «культурологические», «юридические» и другие интерпретации региона. При этом не обязательно, чтобы это пространство было географическим. Существуют политологические трактовки региона. Одна из них

была предложена А.Г. Чернышевым. Регион вступает как субъект политики, воплощающий в себе определенные организационно-властные аспекты, связанные с функционированием и полномочиями институтов власти и управления; как определенная социально-политическая целостность и упорядоченный политическими средствами общественный организм[1]. В отечественных региональных исследованиях понятие региона, как правило, используется применительно к территориальным сообществам разного уровня и к административно-территориальным образованиям. Но чаще всего под регионом понимается субъект федерации, как административно-территориальная единица. В этом контексте мы и будем использовать это понятие.

В настоящее время отношения центра и регионов в России развиваются в рамках федеративной структуры. Следует выделить ряд подходов к определению и пониманию отношений центра и регионов в рамках федеративных систем. Федерализм исторически предстает в разных теоретических плоскостях. С точки зрения теории социально-политического пространства государство предстает территорией, на которой размещаются связанные между собой институциональными практиками политические акторы. Федерализм в данном подходе является принципом организации социально-политического пространства.

Выделяют социально-философский подход, который связывают с именем Иоганна Альтузиуса, автора федеративной теории народного суверенитета [2]. Эта теория опирается на идеи союзных и договорных отношений как основополагающих в государстве. В целом, социально-философский подход говорит не только о федерализме как форме территориально-государственного строительства, но и федеративных отношениях как способе интеграции общества из его отдельных частей [2]. В современной политической теории этот подход продолжен в теории со-общественности А. Лейпхарта.

Следует так же выделить инструментальный подход, который дал широкое практическое развитие распространению федерализма в многонациональных государствах в качестве решения конкретных практических задач.

Подход рассматривает объединение различных регионов, народов и государств в союзное государство как средство достижения определенных целей (обеспечение безопасности, поддержание внутренней стабильности), а федерализм выступал принципом такого объединения. В рамках этого подхода проходила разработка идей федерализма на ранних этапах развития политической мысли.

Названные выше подходы объясняют сущность федерализма с разных точек зрения. Между тем, процессы изменения федеративных отношений являются особым объектом исследования и требуют отдельных подходов в исследовании. Если данные выше подходы объясняют появление федерализма, то для объяснения причин его трансформации, выявления факторов, влияющих на изменение соотношения сил, распределения полномочий между субъектами и федерацией, на наш взгляд, использовать структурно-функциональный подход и неоинституционализм.

В контексте структурно-функционального подхода в начале XX века сформировался институционализм. Долгое время в политологии данный подход господствовал. Под институтами понимались, прежде всего, социально-психологические явления жизни и деятельности людей, опирающиеся на сложившиеся привычки и закрепленные в обычном праве [3]. В конце XX века складывается новая институциональная теория. Новый методологический подход отказался от крайностей и ограниченности структурализма и теории рационального выбора, а так же от узкого, формально-легалистсткого понимания института [5]. В центре ее внимания оказываются уже правила игры, на которых базируются социальные институты. Отношения между людьми встраиваются в деятельность как государственных, так и негосударственных институтов, а не рассматриваются отдельно от них, как это было ранее. Как пишет В.В. Радаев, «институты образуют не жесткий каркас, а гибкую поддерживающую структуру, изменяющуюся под влиянием практического действия» [6]. Подобную характеристику можно распространить и на политические институты. Агенты политического пространства вынуждены считаться с ограничениями,

накладываемыми институтами, но и они своими практиками способны видоизменить последние.

Уточним, какое понимание института доминирует в современной общественной науке. Согласно известному представителю неоинституционализму Д. Норту, институты представляют собой установленные людьми ограничения, которые структурируют все социальные взаимодействия. Институты подразделяются на неформальные (запреты, табу, обычаи, традиции, кодексы чести) и на формальные (конституция, законы, права собственности и т.д.) [4]. В этой трактовке неформальные институты непосредственно сопряжены с культурой, а формальные гарантируются государством и правовыми санкциями. Политические институты могут рассматриваться как комплекс формальных и неформальных «правил игры», который призван уменьшить риск неопределенности и стихийности во взаимодействиях агентов [7].

Можно выделить две основные проблемы исследования политической жизни с позиций неоинституционализма: как институты влияют на политическое поведение и политическую жизнь – с одной стороны, и как возникают и изменяются политические институты – с другой стороны [8].

С точки зрения неоинституционализма можно проследить изменения, происходящие в отношениях между центром и регионами, правилах игры между органами власти двух уровней, а так же вскрыть неформальные практики отношений между региональными и федеральной элитами. Но главное, что дает неоинституционализм для анализа российской действительности – это ответы на вопросы почему в рамках одних и тех же нормативных условий развитие политических систем так сильно расходится, а так же как выглядит на самом деле то, что закреплено на бумаге или в теории [9].

Между тем, данный подход при исследовании федеративных отношений в современной России таит в себе определенные методологические проблемы. Использование категории неформальные институты в ряде случаев имеет своего рода побочный эффект. Это происходило при попытке связать формально

закрепленную нормативную структуру федерации с реальной практикой отношения центром и регионов. В итоге институциональное развитие рассматривалось в двух институциональных измерениях, проявляясь по мнению ряда авторов, в существовании «параллельных систем организации» [10]. Соединить дихотомию «формальное - неформальное» в единое целое отечественным исследователям не всегда удается.

Вместе с тем, в ряде случаев условия и особенности процесса институционализации таковы, что их анализ требует не разграничения формальных и неформальных правил, а наоборот их соединения.

Опыт развития федерализма последних десятилетий отчетливо демонстрирует, что характер федерации определяется не столько условиями ее формирования и институциональными особенностями, сколько практикой взаимоотношений, которая складывается между элитами двух уровней власти. Особенно отчетливо это проявилось в заключении федеративных договоров между центром и регионами. В данном случае формальная институциональная реальность формировалась за счет неформальных практик между элитами центра и регионов.

В исследованиях федерализма, по мнению М.С. Ильченко, можно выделить две доминирующие методологические традиции, условно обозначив их как «объективистскую» и «субъективистскую» [11]. Первая, включает в себя целый ряд подходов, от формально юридического до социологического, каждый из которых в той или иной степени ориентирован на изучение объективных характеристик и особенностей федерализма. Речь идет о наборе универсалий, определяющих природу федерализма и, соответственно, нормативную установку его рассмотрения. Вторая анализирует федеративную систему с точки зрения действий ее основных акторов, в роли которых, как правило, выступают элиты. Соответственно определяющим здесь является субъективистский фактор [11]. Интеграция двух направлений исследований необходима для полного анализа федеративных изменений и их причин. Такую позицию достаточно четко излагает Панкевич, отмечая, что формирование, функционирование и

взаимодействие институтов различных уровней федеративной системы является производной от деятельности политически значимых групп» [12].

Рассмотрение федерализма в аспекте функционирования устойчивых практик взаимодействия центра и регионов в известной степени учитывает специфику обеих традиций. Если федерация представляет собой совокупность конституционных норм, это означает лишь то, что сама система отношений в рамках этих норм еще должна сложиться и утвердиться. В свою очередь если федерализм выступает в роли сделки элит, то эта сделка может иметь место и быть закреплена только в конкретных институциональных условиях. Федеративные практики лишь подчеркивают существование таких механизмов взаимодействия различных уровней власти, которые не всегда вписываются в правовые нормы и в состоянии обладать достаточной устойчивостью, чтобы не зависеть от частых изменений состава элит.

Весьма разнообразные формы институционализации федеративных практик принимает в рамках моделей, которые принято относить к крайне централизованным или «формальным» федерациям. Многие черты данной модели носит в себе и Россия. Методы централизованного управления, практики администрирования, принятия решений и согласования интересов внутри центральной правящей элиты определяют институциональный облик современного российского федерализма. Исследование данных аспектов становится возможным при помощи институционального подхода с совмещением «субъективистского» и «объективистского» направлений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Чернышев А.Г.Регион: границы политического пространства // Регион как субъект политики и общественных отношений / под. ред. Н.В. Зубаревича. М.: МОНФ, 2000. С.127-140.

2. Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. М., 2006.

3. Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. Курс лекций. Москва: ГУ ВШЭ. 2005.

4. Норт. Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.
5. Дегтярев А.А. Основы политической теории. Политические институты и социальное общение. Концепция «нового институционализма» // http://politology.vuzlib.net/book_o191_page_27.html
6. Радаев В.В. Новый институциональный подход: построение исследовательской схемы // Экономическая социология. 2001. Т.2. №3. С.9.
7. Заболотная Г.М. Социально-политическое пространство общества и региона: Монография. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2003. С. 66.
8. Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России/ Под ред. С.В.Патрушева. М.: ИСП РАН, 2006.
9. Волков В.В., Хархордин О.В. Теория практик. СПб.: Изд. ЕУ СПб., 2008.
10. Дауговет А.Б. Неформальные практики российской элиты (Апробация когнитивного подхода) //Полис. М., 2003. №4. С.27-46.
11. Ильченко М.С. Институционализация практик взаимодействия Центра и регионов в постсоветской России// Политическая наука. М.:ИНИОН, 2009. №3. С. 59-74.
12. Панкевич Н.В. Модели федеративного устройства: закономерности политической трансформации. Екатеринбург: УрО РАН, 2008.

«ПОЛИТИЧЕСКИЕ СЕТИ» КАК МОДЕЛЬНЫЙ ВАРИАНТ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ ВНЕДРЕНИЯ

И.Ф. Долинская, студентка ИГиП ТюмГУ,
специальность «Государственное и муниципальное управление»
Научный руководитель:

Н.П. Носова, доктор исторических наук, профессор

Термин «сеть» является одним из наиболее широко используемых терминов в современной теории государственного управления и политической науки в целом. Сетевой подход к публичному управлению явился ответом на существенные изменения, которые произошли в сфере государственного управления за последние десятилетия во всём мире. Рыночные и иерархические модели управления перестали адекватно отвечать на вызовы современности. Многообразие форм и субъектов экономической и политической жизни, высокий уровень неопределенности и риска, информатизация общества, усложнение отношений между различными группами населения, огромное влияние тенденций глобализации на внутреннюю политику государства - все эти факторы привели к необходимости пересмотра традиционных подходов к государственному управлению [7].

Государство сегодня подвергается качественным историческим трансформациям, происходящим как внутри данного института, так и по линии его взаимодействия с внешними контрагентами и обусловленным, прежде всего, теми изменениями, масштаб и интенсивность которых свидетельствуют о переходе к постиндустриальному обществу. В условиях новой парадигмы общественного развития вокруг современного государства возникает специфическое проблемное поле, формирующее новую повестку дня и требующее качественно иных методов решения актуальных задач [1]. Террористическая угроза и усложнение в связи с этим необходимости обеспечения физической безопасности населения, болезни (в т.ч. ранее не известные), распространяющиеся далеко за пределы места своего возникновения, не признавая территориальных границ; Интернет, не только предоставляющий уникальные возможности для оперативной двухсторонней коммуникации, но и формирующий новые угрозы, - эти и другие проблемы требуют выработки новых управленческих стратегий и тактик, как на национальном, так и на глобальном уровне.

Одной из таких концепций государственного управления является относительно молодая теория «политических сетей», получившая своё развитие в 50-60-е гг. XX века – именно в этот период государственная политика в США начала рассматриваться как продукт взаимодействия бюрократических кругов, законодательных органов власти и представителей заинтересованных групп. Тем не менее, реальное становление данного подхода произошло несколько позже – в 70-80-е гг. XX века в рамках европейской (преимущественно английской) и американской исследовательских школ [6].

Понятие «сетевое общество», применительно к обществу в целом, было введено Мануэлем Кастельсом, профессором Калифорнийского университета (Беркли, США) в его книге «Информационная эпоха: экономика, общество и культура» [5].

Кастельс определяет сетевое общество неоднозначно: «сетевое общество»- это специфическая форма социальной структуры, опытно устанавливаемая эмпирическими исследованиями в качестве характеристики «информационной эпохи» [5]. Основной же идеей теории Кастельса является мысль о том, что смена способов производства, внедрение производственных отношений нового типа ведёт к изменению и общественных отношений в целом. Кастельс констатирует, что взаимоотношения общества и государства в недалёком будущем будут строиться по новым принципам, которые постепенно ложатся в основу современных проводимых административных реформ.

По вопросу определения самого понятия «политическая сеть» между исследователями нет особых споров. В целом ясно, что это понятие может быть сформулировано путём определения участников, составляющих сеть, и определения характера складывающихся отношений между ними [2]. В отличие от понятий «система» и «структура» здесь акцент ставится на активном и осознанном взаимодействии акторов, формирующих политическое решение и участвующих в его успешной реализации. Вместе с тем и рынок, и традиционное иерархическое управление не исключают этой активности и осознанности участников формирующихся связей. Следовательно, политические сети должны

обладать какими-то качествами, которые отличали бы их как новую форму управления.

Таня Берцель, видный зарубежный исследователь в области теории сетей, даёт следующее обобщенное определение: «Политическая сеть представляет собой набор относительно стабильных взаимоотношений по природе неиерархических и взаимозависимых, связывающих многообразие акторов, которые разделяют относительно политики общие интересы и которые обмениваются ресурсами для того, чтобы продвинуть эти интересы, признавая, что кооперация является наилучшим способом достижения общих целей» [7]. В этом определении обращает на себя внимание тот факт, что участники политической сети преследуют не сепаратные, а общие интересы, и что они выбирают для их достижения кооперативные способы деятельности. Следует отметить и то, что таких участников множество и они различны.

Таким образом, можно считать, что политические сети обладают рядом свойств, отличающих их от иных форм управленческой деятельности в сфере публичных потребностей и интересов. Рассмотрим три основные из них [3]:

Во-первых, необходимой предпосылкой построения сетевого вида управления является рост сложности общества. Политические сети практически открывают правительство перед обществом, обращая первостепенное внимание на активное сотрудничество между тремя основными субъектами, формирующими вектор государственной политики и её эффективную реализацию: управленческими структурами, общественными и бизнес - ассоциациями.

Во-вторых, сетевой подход ориентирован на восстановление связей между управлением и политикой. Он меняет ракурс рассмотрения государства как агента политики: при сетевом подходе государство и его институты являются лишь одним из акторов производства политических решений, поэтому государственные структуры «связаны» с другими агентами политики и вынуждены вступать в обмен своими ресурсами с ними.

В-третьих, не институты, а связи и отношения составляют ключевой пункт рассмотрения. В сети влияние распространяется через слабые положительные

связи, а в иерархии - через сильные связи, вне зависимости от их знака. Из этого следует, что сетевое управление более гибкое, вариативное, восприимчивое к косвенным каналам влияния.

Таким образом, сетевая модель государственного управления представляет собой качественно новую структуру управления публичными делами, которая связывает государство и гражданское общество. Многие зарубежные исследователи, занимающиеся проблемой разработки методологии сетевого подхода к государственному управлению, отмечают одно из главных отличий сети от иерархии: в иерархии прочность системы обусловлена высокой жесткостью связей между объектами, а в сети прочность обусловлена большим количеством связей между объектами. То есть влияние в сети распространяется через слабые положительные связи, а в иерархии - через сильные связи, вне зависимости от их знака [1].

Из вышесказанного утверждения очевидно, что сочетание этих двух принципов приводит к двум основным следствиям [6]:

1) повышенной прочности сети, сочетающейся с её более лёгкой и мобильной изменчивостью («принцип прута и палки»: прут менее крепкий, его легко согнуть, но сломать легче палку);

2) повышенной эффективности использования косвенных каналов влияния (оно осуществляется не непосредственно на объект воздействия, а через последовательную цепь сетевых агентов).

Что касается Российской Федерации, то в настоящее время происходит только становление масштабного исследовательского интереса к проблеме применения теории сетей на практике.

Рассмотрим факторы, препятствующие внедрению сетевого подхода в государственном управлении в современной России.

Во-первых, российское государство - одно из старейших государств мира с исторически сложившейся системой централизованного государственного управления. В силу этого говорить о слабом государстве и слабом государственном аппарате в нашей стране представляется малообоснованным. В

подтверждении можно привести слова Президента Росси, озвученные в Послании Федеральному собранию в 2003 г. «Весь наш исторический опыт свидетельствует: такая страна, как Россия, может жить и развиваться в существующих границах, только если она является сильной державой. Во все периоды ослабления страны- политического или экономического - перед Россией всегда и неотвратимо вставала угроза распада» [4].

Во-вторых, Россия не может существовать без сильной централизованной государственной власти и в силу того, что у неё нет альтернативы развитию сильной президентской власти. Причем, такая характеристика «сильной власти» отнюдь не подразумевает ограничение утверждения демократического строя и принципов правового государства.

В-третьих, России как сильному современному государству предопределено быть государством федеративным. Но утверждение федеративной структуры страны должно рассматривать федеративное устройство не как самоцель, а как условия более эффективного государственного управления. Иными словами, не федеративный принцип ради самого федеративного принципа, а федерация ради обеспечения социального, экономического прогресса, национально-государственного развития в самом широком его понимании. Однако такое его понимание следует исключительно рассматривать в аспекте становления сильного, единого государства [4].

В-четвёртых, в исторически короткое время можно изменить структуру государственной власти и систему государственного управления, но невозможно стремительно изменить управленческую ментальность. В сознании субъектов государственного управления в России изначально заложено представление о превалировании собственных интересов над общественными, о выверенной десятилетиями слабости институциональных связей между гражданским обществом и государственными институтами.

Можно констатировать, что базовые недостатки системы государственного управления - сильная централизация при принятии решении, обособленность, закрытость для общества, инертность, а также сформировавшийся в результате

проводимых реформ узкий круг субъектов (мощных бизнес - структур), способных оказывать непосредственное влияние на проводимую государственную политику, ограничив тем самым, доступ менее сильным заинтересованным группам - все эти негативно окрашенные факторы позволяют обосновать основную задачу реконструкции российского общества на современном этапе: это формирование мощных организаций «третьего» сектора, способных стать равноправным субъектом в системе отношений государство - общество.

Многие отечественные исследователи выделяют также следующие ключевые тенденции, способствующие возникновению и развитию сетевого подхода в России [2]:

− расширение масштабов и направлений привлечения ресурсов внешних контрагентов для выполнения ряда традиционно государственных функций;

− развитие внутренней интеграции, происходящей как в сфере функциональных направлений деятельности властно-управленческих институтов, так и между ключевыми уровнями управления;

− передача межгосударственным структурам традиционной части государственных полномочий и формирование наднациональной категории власти.

В свою очередь, среди основных источников активизации подобных процессов рассматриваются, во-первых, достижения в сфере информационно-коммуникационных технологий (обеспечившие как принципиальную возможность для осуществления коммуникаций, так и значительное снижение издержек в рамках подобных транзакций) и, во-вторых, процессы выдвижения гражданами специализированных и одновременно высоких требований к результатам государственного управления, выразившиеся в переформатировании системы взаимодействия между государством и обществом [6].

Таким образом, сетевое управление, в свою очередь, может стать механизмом, который гарантирует, что все более активное включение России в

мировое сообщество не приведет к размыванию границ между нациями, сохранить культурную идентичность, которая, в условиях экономической, политической и культурной глобализации становится доминантным средством сохранения суверенитета государства не только de ure, но и de facto.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бианки В. А. Психологические аспекты функционирования власти в сетевых структурах // Психология власти. Тезисы международной научно – практической конференции / Под. ред. А. И. Юрьева. – СПб.: Издательство СШГУ, - 2005.- С. 111-117.

2. Викторова З.С. Сетевой подход как актуальная методология исследования современного института государства / З.С. Викторова // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. - 2009. - № 5.- С. 18-22.

3. Викторова З. С. Политико- административные сети в структуре принятия государственных решений: проблемы теории и практики / З.С. Викторова // Власть.- 2009. - № 9.- С. 31-36.

4. Егоров В. Государственная власть и государственная служба в России: к новому качеству / В. Егоров // Государственная служба. - 2008. - № 5. - С. 44-49.

5. Кастельс М. «Информационная эпоха: экономика, общество и культура. -М.:ГУ ВШЭ, 2000. С. 24- 53.

6. Костюченко О.В. Политические сети как новая форма государственно-правового управления О. В. Костюченко // Философия права. - 2009. - № 1. - С. 32-35.

7. Сморгунов Л. В. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления.- М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. С. 236-237.

ВЛИЯНИЕ СУБЪЕКТОВ ПОЛИТИКИ НА ОСОБЕННОСТИ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ РОССИИ

А.В. Скобелина, кандидат политических наук,
старший преподаватель кафедры административного
права и административной деятельности ОВД
Тюменского юридического института МВД России

С 2008 года с приходом Президента Д.А. Медведева ключевым направлением государственной политики провозглашена борьба с коррупцией. На сегодняшний день можно подвести уже некоторые итоги и оценить результаты этих действий. Относительным итогом можно назвать принятие ряда законов, планов, указов, федеральных и внутри ведомственных программ, направленных на противодействие коррупции. Однако позитивно можно рассматривать лишь сам факт принятия законодательных документов. Содержательно же анализ норм и положений не выдерживает обстоятельной критики.

Так, например, определение коррупции, данное в ФЗ «О противодействии коррупции» [1] в основном, ориентировано на предупреждение и выявление взяток – наиболее примитивной формы коррупционных деяний. Коррупционным названы такие преступления как злоупотребление должностным положением, дача взятки, получение взятки, коммерческий подкуп; упущены составы таких преступлений, которые с очевидностью могут быть отнесены к числу коррупционных – мошенничество, присвоение и растрата, совершаемые с использованием служебного положения (ч. 3 ст.ст. 159 и 160 УК), злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285), незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289), служебный подлог (ст. 292), воспрепятствование законной предпринимательской деятельности (ст. 169), ограничение конкуренции (ст. 178).

Также к числу коррупционных можно отнести и некоторые административные правонарушения, например, административные правонарушения, связанные с проведением выборов и референдумов ст. 5.16. «Подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной

деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах»; ст. 5.17. «Непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума»; ст. 5.18. «Незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума» и прочие. Таким образом, законодатель ограничил коррупцию уголовными деяниями. Формально не могут быть отнесены к коррупционным действиям административные и дисциплинарные нарушения, что представляется неверным.

В соответствии с ФЗ «О противодействии коррупции» государственные служащие обязаны отчитываться о доходах, имуществе обязательствах имущественного характера на себя, супруга или супругу и несовершеннолетних детей. Очевидно, что круг родственников ограничен – в него не вошли совершеннолетние дети, родители и другие родственники, которые также могут власть имуществом, приобретенным государственным служащим.

Процедура проверки сведений о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера возложена на кадровые аппараты федеральных и муниципальных органов власти и по характеру до конца не ясна. Насколько они способны справляться с такой задачей? Кадровый аппарат имеет право посылать запросы в соответствующие органы, однако предприятия и коммерческие фирмы не имеют обязательств отчитываться перед отделами кадров о доходах сотрудников, которые являются родственниками государственных служащих.

При проверке имущества есть другая проблема. Общероссийского банка данных об имуществе граждан не существует, регистрационная палата субъекта федерации имеет информацию только об имуществе своей территории, выявить, есть ли имущество у государственного служащего в другом регионе и определить в каком – крайне сложно.

В соответствии со ст.12 ФЗ «О противодействии коррупции» «гражданин, замещавший должности государственной или муниципальной службы, в течение

двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы имеет право замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего, с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов». Однако этих комиссий во многих подразделениях вообще нет. Даже сотрудники департамента кадровой работы МВД России признают, что комиссии созданы по типу судов чести, работают формально и неэффективно [2]. Совершенно не продуманы вопрос, о том, кто войдет в эти комиссии? Какую юридическую силу будут иметь решения этой комиссии?

Таких пробелов в законодательстве множество, еще больше декларативных постулатов в законе о противодействии коррупции: обеспечить свободу СМИ, организовать общественный и парламентский контроль в области противодействия коррупции и прочее.

К сожалению, приходится согласиться с мнением многих ученых, которые считают, что законодательная политика в области противодействия коррупции невнятна, пространна и слабо проработана[3].

Другим показателем противодействия коррупции может быть карательная практика по отношению к коррупционерам. Статистика свидетельствует о том, что из общего количества выявленных преступлений коррупционной направленности, до суда доходят единицы – из 40,5 тыс. преступлений 9,8 тысяч передано в суд [4]. Что касается меры наказания по отношению к субъектам коррупционных преступлений то, к должностным лицам, назначается лишение свободы условно, поскольку коррупционер, как правило, имеет благополучный социальный портрет – характеризуется положительно в быту и на работе, имеет семью, детей, высокий социальный статус и т.д.

Конфискация имущества исключена из перечня наказаний, является мерой уголовно-правового характера, применяемой только по решению суда (а значит, здесь возникают коррупционные риски для судей и судебных приставов).

Что касается применения такого наказания как реальное лишение свободы, то эти случаи единичны. В соответствии со статистическими данными за взяточничество осуждено в 2007 году 4 869 человек, из них к лишению свободы 201 (!) человек; осуждено за присвоение и растрату 11 983, к лишению свободы – 327 человек [5; 117].

Отдельные эпизоды, свидетельствующие о том, что коррупционеры отбывают реальное наказание в местах лишения свободы, не вызывают чувства восстановленной социальной справедливости. Так, в качестве успешной борьбы с коррупцией на сайте Главного управления внутренних дел по Тюменской области представлена информация о бывшем сотруднике дорожно-патрульной службы 24-летнем Эдуарде Ярмухаметове, который взял взятку за несоставление протокола об административной ответственности в размере 2 тысяч рублей. Водитель сразу необходимую сумму не нашел, предложил встретиться вечером, сообщил о факте в соответствующие органы, сотрудник ДПС был задержан сразу после получения взятки с поличным [6].

Информация об этом факте оставляет множество неразрешенных вопросов. Если это была разовая взятка, то почему сотруднику дали такое строгое наказание – 3 года лишения свободы в колонии общего режима? Что стало с правонарушителем, который пытался избежать административной ответственности?

Анализируя законодательные инициативы в сфере противодействия коррупции и практику наказания за коррупционные деяния, становится ясно, что примитивная борьба с коррупцией питает саму коррупцию, меры принимаемые государством малоэффективны, показательные дела обнажают лишь верхушку айсберга.

Даже первые лица государства признают, что результативность в борьбе с коррупцией практически равна нулю. Так, Премьер-министр России В.В. Путин

на пресс-конференции с гражданами в ноябре 2009 года сказал: «Мы глубоко поражены этой «болезнью». Я часто слышу: эффективности маловато в борьбе с коррупцией. Да, маловато» [7]. В чем же тогда настойчивость, государственной политики в борьбе с коррупцией? Почему тема противодействия коррупции вот уже на протяжении нескольких лет включена в информационную повестку дня? Ответы на эти и другие вопросы, на наш взгляд, можно найти, анализируя государственную кампанию по борьбе с коррупцией в контексте развития политического процесса России.

Во-первых, следует отметить, что борьба с коррупцией является инструментом в ротации кадров политической элиты. Ни для кого не секрет, что с 2000 года аппарат Президента поменялся практически полностью, а региональные элиты лишь на 40-50 % [8; 137]. В связи с отменой губернаторских выборов, укрупнением регионов, введением полномочных представителей Президента в федеральных округах вертикаль власти укрепилась от федерального до регионального уровня. В то время как на муниципальном уровне остались мэры, избранные в свое время народом, чиновники старой партийной закалки, сотрудники правоохранительной системы, поднявшиеся по карьерной лестнице и независимые напрямую от федеральной власти. Борьба с коррупцией позволяет провести некоторые кадровые перестановки среди этих чиновников. Так, в феврале 2010 года по различным причинам Президент РФ подписал указ о снятии с должности 17 генералов. Причины отстранения от должностных обязанностей называются различные и, в основном, законные – достижение пенсионного возраста, нестабильная обстановка с преступностью в регионе (особенно это касается Северокавказского федерального округа). Однако есть и аморальные. Так, например, министра внутренних дел по Республике Бурятия генерал-майора милиции В. Сюсюра сняли в связи с обвинением в коррупционных преступлениях в таможенной сфере.

Во-вторых, с точки зрения политического имиджа тема «борьбы с коррупцией» является крайне удачной для федеральной власти. Доверие общества к власти невысоко, за счет борьбы с коррупцией, разоблачений,

наказания виновных оно повышается: создается иллюзия того, что власть эффективно работает, решения принимаются верные. Власть пытается обеспечить себе легитимность за счет поиска виновных среди государственных служащих, опираясь на стереотипное восприятия бюрократического аппарата населением: «царь – хороший, бояре – плохие».

В-третьих, в последнее время в политическом процессе России можно отметить определенный застой: выборов и оппозиции нет, критики властных решений почти нет, политические партии, общественность не проявляют претензий на власть, экономических успехов, на которые могла бы опираться власть, также нет. В ситуации стагнации необходимо показать движение страны, позитивное развитие. Это достигается за счет борьбы с коррупцией. Информация о фактах коррупции позволяет власти показать свою работу, конструктивное развитие. Хотя, борьба коррупцией не самая актуальная для граждан России тема. Социологи отмечают, что наиболее важные проблемы для россиян – это рост цен, бедность, обнищание, резкое социальное расслоение [9]. Соответственно, можно говорить о том, что чрезмерное обращение СМИ к теме борьбы с коррупцией уводит внимание граждан от социально более важных проблем, и даже в некоторых аспектах информация о коррупционных разоблачениях является развлекательной информацией для обывателей.

Кроме этого, политологами неоднократно отмечалось, что на территории постсоветского пространства остро ощущается нехватка общей скрепляющей всю страну идеи, возможно борьба с коррупцией, которую сейчас называют источником всех российских бед, (Президент, комментируя трагедию в «Хромой лошади» одной из причин происшествия назвал – коррупцию в противопожарной службе) это и есть тот недостающий для страны идеологический компонент.

В-четвертых, кампанию по противодействию коррупции можно рассматривать как борьбу силовых структур между собой, в которой, к сожалению, милиция проигрывает. Даже количественный анализ коррупционных преступлений говорит о том, что факты коррупции

регистрируются, в основном, среди сотрудников милиции, в то время как другие правоохранительные органы остаются практически незапятнанными, хотя построены эти структуры по тем же принципам, а в некоторых отношениях являются даже более костными, конформистскими, закрытыми, чем милиция. Кроме этого, следует учитывать, что количество милиционеров в стране во много раз больше, чем например сотрудников, федеральной службы безопасности, следовательно, делать выводы о коррупционности той или иной структуры, опираясь на абсолютные показатели, некорректно.

И последние, что хотелось бы отметить, современный политический процесс отличается высоким уровнем медиатизации. То есть частота упоминаемости в СМИ прямо пропорциональна уровню популярности того или иного политика. Борьба с коррупцией является информационным поводом, инструментом в борьбе субъектов политики за власть. Тема борьбы с коррупцией пока еще является информационно новой для граждан, при возникновении информационной насыщенности темой, непримиримая война с коррупцией будет свернута.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О противодействии коррупции: ФЗ от 25 декабря 2008 № 273.

2. Иванова, Т.Е. Организация работы комиссий по служебной дисциплине и профессиональной этике/ Т.Е. Иванова // Вестник кадровой политики МВД России. – 2009. – №4. – С. 24-31.

3. Например: Арямов А.А. Власть и коррупция: проблемы и перспективы/ А.А. Арямов // Совершенствование деятельности органов по борьбе с преступностью в современных условиях. – Тюмень. – 2008. – С. 45-46; Лунев В. Настоящей борьбы с коррупцией в Росси нет/ В.Лунев // Уголовное право. – 2007. – №5. – С. 38-42.

4. МВД России: вчера, сегодня, завтра // Российская газета. 15.07. 2009.

5. Преступность и правонарушения. (2003-2007). Статистический сборник. – М., 2008. – С. 117.

6. См. сайт Главного управления внутренних дел МВД России по Тюменской области: [Электронный ресурс] Режим доступа: http: www.guvd72.ru.
7. От лично Путина // Российская газета. 04.12.2009
8. Крыштановская О. Анатомия российской элиты/ О. Крыштановская – М., 2005. – С.137.
9.Охотский Е.В. Коррупция: сущность, меры противодействия/ Е.В. Охотский // Социологические исследования. – 2009. – № 9. – С. 25-33.

МОЛОДЕЖНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК ЭЛЕМЕНТ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Н.С. Черкашова, студентка ИГиП ТюмГУ,
направление «Юриспруденция»
Научный руководитель:
А.С. Николаев, кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры
конституционного и муниципального права

Обращаясь к вопросу модернизации политической системы в первую очередь необходимо определиться с терминологией.

Современная политологическая наука выделяет различные концепции политических систем. Словарь Уэбстера упоминает до двух десятков определений политической системы.

Одни ученые представляют политическую систему как комплекс идей, лежащих в основе политики; другие - как систему взаимодействий; третьи - как совокупность определенных элементов, субъектов политики и т.д. Всем этим определениям присуще стремление к универсальному истолкованию политической жизни, независимость ее от истории, социальной ситуации.

По мнению Д. Истона, политическая система – «развивающийся и саморегулирующийся организм, который состоит из многих частей, образующих

единое целое. У системы есть вход, на который извне поступают импульсы - требования или импульсы - поддержка. На выходе системы - политические решения, на основе которых осуществляются политические действия» [1].

Политическая система, как комплексный конституционно-правовой институт представляет собой совокупность норм, устанавливающих конституционно-правовой статус государства как особого политического образования, политических партий, общественных и религиозных организаций и регулирующих взаимоотношения вышеперечисленных субъектов.

С другой стороны, политическая система общества - сложная, многогранная система отношений государственных и негосударственных социальных институтов, выполняющих определенные политические функции. Она призвана отражать многообразные интересы социальных групп, которые непосредственно или через свои организации и движения оказывают влияние на государственную власть [2].

Для целей данной работы наиболее полным и адекватным является последнее определение. А для наиболее полного раскрытия темы исследования автор работы исследует во взаимосвязи такие элементы политической системы, как:

- политические партии и движения, общественные организации и объединения;

- политическое сознание, характеризующее психологические и идеологические стороны политической власти и политической системы;

- политические отношения, складывающиеся между элементами системы по поводу политической власти.

В качестве социальных групп, которые «непосредственно или через свои организации и движения оказывают влияние на государственную власть» мы рассмотрим молодежные объединения.

Современный молодой электорат можно подразделить на три группы: заинтересованные, равнодушные и отрицающие. При этом процент двух последних групп заметно перевешивает первую, в то время, как первая группа

имеет свои специфические особенности. Так, главной проблемой молодежного сообщества, на наш взгляд, является отсутствие сил, организующих и объединяющих молодежное общество. И единственная альтернатива, существующая на данный момент - молодежные движения, созданные на базе партий (*Лига справедливости (Партия «Справедливая Россия»), Молодая гвардия Единой России (Партия «Единая Россия»), Молодёжное Яблоко (Партия «Яблоко»), Молодёжный Союз правых сил (Партия «Союз правых сил»), Соколы Жириновского, МЦ ЛДПР (ЛДПР), Преемники (ДПР)*) [3].

С одной стороны, подобные объединения могут показаться решением проблемы. Однако, с другой стороны, в случае развития и расширения подобной практики, поколение, воспитанное и взращенное партийными идеологиями приведет страну к кризису политического плюрализма и отсутствию понятия многопартийности в умах целого поколения. Подобные последствия поставят под вопрос сам демократический характер власти, потому как демократия подразумевает под собой свободу выбора в ситуации, когда выбор существует.

Однако проблема не только и не столько в том, что нынешняя молодежь предпочитает протестное отрицание активной гражданской позиции. Подобное поведение, скорее, следствие действий, а точнее, бездействий органов государственной власти по информированию общественности и отсутствия достаточного количества общественных объединений, занимающихся вопросами политического и гражданского воспитания. Наша страна, в мировых масштабах, является относительно молодой демократией и все демократические институты находятся в состоянии разработки и становления. И, поэтому, вполне естественна ситуация, когда новое поколение еще не успело проникнуться идеей персонифицированной ответственности за то, что происходит в стране.

Согласно последним опросам ВЦИОМ (Всероссийский Центр Исследования общественного Мнения), чаще всего молодые люди в качестве главного жизненного принципа выбирают фразу «каждый сам за себя» [4].

Помимо партийных организаций в качестве политического молодежного объединения можно выделить молодежный парламент. В Рекомендациях по

развитию молодежного парламентаризма в Российской Федерации [5] это явление определяется как система представительства прав и законных интересов молодежи как особой социальной группы, основанная на создании и функционировании при органах государственной власти или в установленном ими порядке специальной общественной консультативно-совещательной структуры молодежи – молодежного парламента, а также иных общественных институтов участия молодых граждан в жизни государства. «*В международных парламентских структурах молодые люди могут обсудить мировые вызовы современности, проблемы молодежной политики, обменяться опытом деятельности национальных молодежных структур, позитивными достижениями, новаторскими подходами к решению важных для молодежного сообщества задач* »[6].

На данный момент по всей России существует порядка 65-ти молодежных парламентских организаций на региональном и около 55-ти на муниципальном уровнях [7] (*для сравнения: на данный момент на территории Соединенных Штатов Америки существует порядка нескольких тысяч молодежных организаций, занимающихся вопросами политической активности и правовой культуры молодого населения и их число неуклонно продолжает расти*). Однако даже с учетом всех оптимистических прогнозов относительно роста количества молодежных парламентских объединений на территории Российской Федерации, организации подобного типа решают только номинальный факт существования проблемы, в то время как вопрос реального участия молодежи в политической жизни государства остается открытым.

На данный момент вопросом политического вовлечения и воспитания молодежи озабочены по всему миру.

Так, Избирательная комиссия Великобритании совместно с Европейской комиссией в 2002 году разработали программу Citizenship education [8]. Одна из ключевых целей программы – дать возможность школам развить в учениках понимание их роли активных граждан, выработать ответственную позицию в современном демократическом обществе. Очень важно дать молодому

поколению четкое представление об их правах, обязанностях и ответственности, о природе демократического правительства и знаниях, необходимых для того, чтобы играть важную роль в школе, обществе и стране. Программа основывается на трех принципах:

1. Социальная и моральная ответственность;
2. Общественное участие;
3. Политическое обучение.

Программа является модельной. Это значит, что каждая школа может самостоятельно определять порядок и способы вовлечения молодежи в процесс политического образования – от формирования ученических советов до выборов молодежной администрации учебного заведения.

«Это очевидно, что необходимо проделать большую работу, прежде чем связь между молодым сектором электората и политическим процессом будет налажена. Если стране необходимо политическое вовлечение молодежи – широкомасштабная программа обучения избирателей должна стать приоритетом » - прокомментировала ситуацию автор исследования «Reduction in voting age» [9] Изабелл Уайт.

В 1992 в США был организован проект частной непартийной молодежной организации «Activism 2000 project»[10]. Организация была создана с целью стимулировать молодую общественность говорить о волнующих ее вопросах и в попытке найти решения проблемам, которые ее затрагивают. Проект «Activism 2000 project» действует на настоящий момент и организует мастер - классы и семинары по всей стране с целью наладить связь между поколениями и усилить влияние молодежи на политические процессы, протекающие в стране.

Рост количества молодежных политических объединений спровоцировал главный законодательный орган США на ответные действия. На сегодняшний день в Конгрессе США на рассмотрении находится законопроект, регулирующий федеральную политику в области молодежной активности и задействованности в политических и гражданских процессах «The Younger Americans Act (YAA)» [11]. Целью этого федерального закона является

приведение в соответствие законодательства штатов и формирование более четкого и централизованного представления о молодежной политике в стране. YAA моделирует национальную молодежную политику, которая подтверждает, что молодые люди имеют доступ к функциональному общению с взрослым поколением, ресурсы для развития своих способностей и удовлетворения насущных потребностей, а также возможности для участия в политической жизни страны.

Профессорами Австралийского Национального университета и Университета Сиднея совместно с Избирательной комиссией Австралии, был проведен ряд исследований, нацеленных на выявление причин низкого молодежного правосознания. Результаты опросов выявили ряд серьезных проблем, угрожающих политической стабильности и устойчивости страны.

Только 33% учащихся общеобразовательных школ смогли назвать верно обе палаты Парламента Австралии и лишь 54% из них изъявили желание принять участие в выборах.

«В случае, если эта тенденция будет усугубляться, будущее Австралийской демократической политической системы станет проблематичным и трудно предсказуемым» [12].

С целью разрешения сложившейся ситуации и привлечения молодого населения к осуществлению своих политических прав и свобод через образование общественных организаций Избирательной комиссией Австралии был запущен проект The YES (Youth Electoral Study) Project [13]. Сутью проекта являлось формирование представительного молодежного органа - школьной администрации путем прямых выборов. В результате было отмечено, что школьные выборы оказывают существенное воздействие на развитие правовой культуры участников процесса и приближают их к необходимому уровню политической сознательности, что является первой ступенью на пути к образованию молодежных политических организаций и участии в политической жизни страны.

Как мы можем видеть, пути решения проблемы политической незаинтересованности и незадействованности молодого поколения существуют. Правительства разных стран используют различные подходы с учетом сложившегося менталитета и уровня правосознания молодежи. Так, в России одним из основных способов решения проблемы привлечения молодежи к участию в жизни страны является модель молодежного парламентаризма. Нельзя отказать данному способу решения проблемы в разумности, однако и у него существуют недостатки. Главным среди них является низкий уровень вовлеченности молодого населения вследствие ограниченности количественного состава данного органа (*в общественной молодежной палате Тюменской области количество членов составляет не более 80 человек, в то время как молодое население региона колеблется в районе 150-180 тыс. человек*) [14]. Таким образом, далеко не все желающие имеют возможность реального осуществления своих устремлений. Более того, даже при условии существования молодежного парламента, этот орган зачастую остается исключительно номинальным, что не сокращает разрыва между молодежью и властными структурами и, соответственно, отодвигает решение проблемы на неопределенный срок.

Непосредственное участие в жизни общества и активная гражданская позиция предполагают наличие прав, средств, пространства и возможностей, а где необходимо – и поддержки, для участия в процессе принятии решений и влияния на этот процесс, а также участия в любых формах деятельности с целью построения лучшего общества. Местные и региональные власти должны обеспечить молодому поколению возможность познакомиться с принципами демократического гражданского общества и применить эти знания на практике. Молодые люди должны иметь возможность влиять на решения и предпринимаемые шаги, а также формировать их не только в более зрелом возрасте, но и в молодости. Это подготовит молодежь к участию в демократической жизни и к управлению общественными делами. Более того,

участие в данных структурах побудит молодежь к осуществлению своих гражданских прав, особенно прав на участие в выборах и референдумах.

Основными отличительными особенностями современных молодежных структур должны стать большая самостоятельность, доведенная до молодежного самоуправления на уровне школы, высшего учебного заведения, молодежных парламентов при законодательных органах государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, а также представительности, как главной черты классического парламентаризма.

Однако не стоит забывать и о другом важном показателе – уровне правовой культуры. Поэтому прежде, чем давать молодому населению возможность влиять на ход политических процессов, необходимо воспитать в них достаточный уровень правовой сознательности и ответственности. С этой целью можно обратиться к опыту Австралии и стран Евросоюза. Проекты «Study of government» [15], «Citizenship education» [16], «School elections» [17] демонстрируют положительный опыт воспитания молодого поколения и ликвидации политической безграмотности. Организация преподавания политических дисциплин формирует в молодежи верное отношение к избирательным процессам и активную гражданскую позицию. При этом в качестве «стартового возраста» лучше всего выбирать период становления личности человека, а именно 13-14 лет.

Обращаясь к опыту Соединенных Штатов Америки, важно отметить, что американское молодежное сообщество гораздо более самостоятельно. Инициатива чаще всего исходит «снизу», от общественных объединений. И в такой ситуации большое количество молодежных общественных объединений выступает положительным фактором. Однако невозможно принудительно организовать добровольное объединение. Поэтому в ситуации российского сообщества на данном этапе развития необходимо действовать «сверху».

Перенятие положительного опыта зарубежных стран в совокупности с национальной государственной деятельностью, может быть вполне оправдано. При этом необходимо учитывать особенности развития и становления

гражданского общества, уровень развития правовой и политической культуры молодежи, как целевой группы, и состояние законодательной базы Российской Федерации.

Таким образом, решение данной проблемы видится в действии. Нашу страну отделяет от зарубежного сообщества почти 80-летний опыт создания общественных организаций и мобилизации общества, налаженное функционирование связей между государственными органами и молодежными объединениями, проработанная информационная и финансовая база.

И это именно те вопросы, которыми необходимо начать заниматься уже сейчас.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. См. Политическая система: теоретические аспекты. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.uvauga.ru/HSD_chair/Political_science/T2_3.htm

2. См. Статья «Политическая система РФ.» [Электронный ресурс] Режим доступа: http://ru.wikipedia.org/wiki/Политическая_система

3. См. Статья «Молодёжные политические организации России» [Электронный ресурс] Режим доступа: http://ru.wikipedia.org/wiki/Молодёжные_политические_организации_России

4. См. Официальный сайт Всероссийского Центра Исследования Общественного Мнения [Электронный ресурс] Режим доступа: http://wciom.ru/

5. См. Письмо Министерства Образования Российской Федерации от 24 апреля 2003 года №2 «О развитии молодежного парламентаризма в субъектах Российской Федерации»

6. См. Юсов, С.В. Организационно- правовые основы создания и деятельности молодежных парламентов в Российской Федерации/ С.В. Юсов //М.:РЦОИТ: Крона, 2009.- 146с.

7. См. Официальный сайт Центра развития молодежного парламентаризма в России [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.mparlament.ru/history.htm

8. См. Commission’s June 2002 Briefing paper on Citizenship education [Электронный ресурс] Режим доступа: www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/6149
9. См. Isobel White. Reduction in voting age/ White I.// Standard Note: SN/PC/1747
10. См. W. Schaetzel Lesko. Activism 2000 project./ Schaetzel Lesko, W., Tsourounis, E. [Электронный ресурс] Режим доступа: www.youthactivism.com
11.См. Karen Pittman.Youth Policy in the U.S.Some Observations and Options / Pittman K., Irby M., Ferber T.// России [Электронный ресурс] Режим доступа: www.forumforyouthinvestment.org
12. См. Lawrence J. Saha. Youth, schools and learning about politics. / Saha L.J., Print M. // Paper 5. Youth electoral Study. 2009
13. См. Lawrence J. Saha. Youth, schools and learning about politics. / Saha L.J., Print M. // Paper 5. Youth electoral Study. 2009
14. См. Регламент общественной молодежной палаты при Тюменской областной думе. По материалам официального сайта Тюменской областной Думы. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.duma72.ru/TextPage.aspx?id=210
15. См. Lawrence J. Saha. Youth, schools and learning about politics. / Saha L.J., Print M. // Paper 5. Youth electoral Study. 2009
16. См. W. Schaetzel Lesko. Activism 2000 project./ Schaetzel Lesko, W., Tsourounis, E. [Электронный ресурс] Режим доступа: www.youthactivism.com
17. См. : Isobel White. Reduction in voting age/ White I.// Standard Note: SN/PC/1747

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОФОРМЛЕНИЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-КОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

С.С. Стрельников, магистрант ИГиП ТюмГУ

Научный руководитель:

Н.П. Носова, доктор исторических наук, профессор

Трансформация общественных отношений, начавшаяся с конца 80-х годов XX века в России, обусловила возникший научный интерес к всестороннему изучению государственно-конфессиональных отношений. Предмет изучения этой сферы варьируется в довольно широких пределах – исследуются финансово-экономическая сторона деятельности религиозных объединений, религиозная ситуация в обществе, различного рода девиации и конфликты. Активно разрабатывается тема построения взаимоотношений конфессий и государства – каким образом строить государственную политику в этой области, на основании каких принципов принимать управленческие решения. Особенный интерес представляет тема организационного оформления в аспекте реализации функции государства по регулированию государственно-конфессиональных отношений.

В Российской Федерации действует режим свободы совести, закрепленный Конституцией и включающий в себя несколько составных элементов: комплекс личных и коллективных прав. Так, за каждым человеком признается не только право исповедовать любые религиозные убеждения, но и осуществлять это право совместно с другими. Таким образом, кроме свободы совести в данном случае реализуется право граждан на объединение. Свобода совести в данном случае предполагает также режим секуляризации – государственные органы не вмешиваются во внутренние установления религиозных объединений, а религиозные объединения не исполняют государственных функций. Данное положение распространяется на все религиозные объединения. Такая ситуация, по мнению некоторых теоретиков государственного управления, может говорить о том, что деятельность государства в складывающихся общественных отношениях не может считаться управлением. Управление конфессиональными отношениями в демократическом государстве предполагает, прежде всего, двустороннее участие всех субъектов управления и широкое использование принципа обратной связи. Это

обеспечивает стабильное развитие общества и прогрессивное функционирование государства.

Как считают ученые, в настоящий момент в России действует «субъект-субъектная» модель реализации государственно-конфессиональных отношений, когда субъекты имеют равные потенциальные возможности по влиянию на ситуацию в обществе. В рамках существующей политической системы субъекты государственно-конфессиональной политики находятся в процессе сложной и противоречивой эволюции, имеющей ряд особенностей. Активно разрабатывается система мероприятий по практической реализации государственно-конфессиональной политики. Однако заметных результатов они не приносят, что объясняется наличием ряда проблем, в том числе дезинтеграцией деятельности в данной сфере профильных органов государственного управления и их учреждений[1].

Предлагается рассмотреть сложившиеся на данный момент государственные органы, которые посредством реализации своих полномочий оказывают непосредственное влияние на государственно-конфессиональные отношения в Российской Федерации.

В настоящее время существует дискуссия о необходимости создания некоего единого органа, в полномочия которого включалась бы разработка и реализация государственно-конфессиональной политики. Сторонники говорят о необходимости создания такого органа, который бы владел информацией, оценивал деятельность других государственных органов на соответствие выработанной государственной политике и, при необходимости, готовил решения и организовывал их исполнение. Полагается, что без создания единой системы органов на всех уровнях, в том числе федеральном и региональном, в рамках которой деятельность нижестоящих органов координируется вышестоящими, единая политика государства в религиозной сфере не может быть проведена должным образом.

У данной инициативы имеются и свои противники. Иерархи Русской Православной Церкви считают, что создание такого органа может нарушить

режим свободы совести, интересы религиозных организаций могут быть в таком случае ущемлены, возникнет опасность строгого контроля над их деятельностью со стороны государства. Эксперты считают, что создание такого органа без соответствующей политической воли, а также без четкой концепции государственно-конфессиональной политики оправдано лишь в случае, если государство решится на изменение существующей правовой реальности в сторону клерикализации, ощутимого влияния религиозного фактора на все общественные отношения. Создание такого органа в современных условиях может повлечь за собой ряд проблем, в частности, такой орган может стать инструментом контроля государства за деятельностью религиозных объединений и использования религии в политических целях. Само формирование специального органа по делам религии нарушает принцип свободы совести, так как среди других форм реализации права на свободу совести право граждан исповедовать религию будет реализовываться особым образом, в таком случае, будут ущемлены права атеистов[2].

Федеральный закон о свободе совести и религиозных объединениях предполагает, что государственные органы должны предоставлять возможность религиозным организациям участвовать в рассмотрении вопросов, затрагивающих их деятельность. Органов, осуществляющим решение вопросов взаимодействия между различными религиозными организациями и государством ранее исполняло Министерство по делам федерации и национальностей Российской Федерации. В своем развитии этот орган прошел долгий путь постепенной реструктуризации, слияния и разделения. В 1994 году было создано Министерство по делам национальностей и региональной политике[3]. Указом Президента РФ в 1996 году оно было реорганизовано в Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям Российской Федерации[4], но впоследствии было преобразовано в Министерство по делам Федерации и национальностей[5]. 17 мая 2000 г. Указом Президента РФ Министерство по делам федерации и национальностей РФ было преобразовано в Министерство по делам федерации, национальной и

миграционной политики Российской Федерации[6]. Наконец, Указом Президента от 16 ноября 2001 года Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики было упразднено, а его функции были распределены между МВД, МИД и Министерством экономического развития и торговли[7].

На данный момент на федеральном уровне действует несколько органов власти, исполняющих задачу взаимодействия государства и религиозных организаций. При Президенте Российской Федерации создан Совет по взаимодействию с религиозными объединениями[8]. Он является консультативным органом, осуществляющим предварительное рассмотрение вопросов и подготовку предложений для Президента Российской Федерации, касающихся взаимодействия Президента Российской Федерации с религиозными объединениями и повышения духовной культуры общества. В рамках Государственной Думы Российской Федерации действует Комитет Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций[9]. При Правительстве Российской Федерации действует Комиссия по вопросам религиозных объединений[10]. Комиссия является координационным органом, образованным для рассмотрения вопросов, возникающих в сфере взаимоотношений государства и религиозных объединений, а ее деятельность направлена на обеспечение согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти и организаций по реализации положений законодательства Российской Федерации, касающихся свободы совести, свободы вероисповедания, гарантий прав человека и гражданина независимо от отношения к религии, а также светского характера государства, и на оказание содействия межрелигиозному диалогу в интересах консолидации российского общества.

В Тюменской области практической реализацией функций по управлению конфессиональными отношениями занимается Комитет по делам национальностей Тюменской области, подчиняющийся вице-губернатору

области. Согласно Положению о комитете по делам национальностей Тюменской области, основными задачами Комитета являются:

- Разработка и осуществление основных направлений, проектов и программ, мероприятий Правительства области по реализации государственной политики в сфере межнациональных, государственно-конфессиональных и общественно-политических отношений, а также в отношении соотечественников за рубежом.

- Информационно-аналитическое обеспечение деятельности Правительства области по вопросам межнациональных, государственно-конфессиональных и общественно-политических отношений.

- Создание необходимых организационных условий для ведения конструктивного прямого диалога органов государственной власти и институтов гражданского общества по актуальным вопросам общественного развития.

- Выработка и осуществление мер по профилактике, противодействию и нейтрализации проявлений национального, религиозного, политического экстремизма.

- Информирование общественности о деятельности Правительства области в сфере этноконфессиональных и общественно-политических отношений.

- Организация взаимодействия с федеральными органами, органами государственной власти, органами местного самоуправления в целях реализации государственной политики в сфере межнациональных, государственно-конфессиональных и общественно-политических отношений[11].

Комитет является органом исполнительной власти, подчиняющийся вице-губернатору Тюменской области. По его представлению Губернатором назначается председатель и заместители председателя Комитета. При Комитете могут создаваться координационные и экспертные советы, иные консультативные органы, положение и персональный состав которых утверждаются председателем Комитета. При Правительстве Тюменской области создана Комиссия по вопросам религиозных объединений, основной задачей

которой является обеспечение взаимодействия Губернатора, Правительства Тюменской области с религиозными объединениями[12]. Комиссия, в пределах своих полномочий, решает следующие задачи:

- ведет подготовку предложений по вопросам, связанным с деятельностью религиозных объединений, требующим решения органов исполнительной власти Тюменской области;

- осуществляет информационно-аналитическое обеспечение Губернатора и Правительства Тюменской области по вопросам, затрагивающим сферу отношений между государственной властью и религиозными объединениями;

- вырабатывает предложения по проектам законов и постановлений для внесения в установленном порядке в областную Думу;

- выполняет координационно-методические функции в отношении деятельности органов исполнительной власти Тюменской области по вопросам, относящимся к компетенции Комиссии;

Также при Правительстве Тюменской области образован Экспертный совет для проведения государственной религиоведческой экспертизы при Правительстве Тюменской области[13]. Совет создан с целью проведения государственной религиоведческой экспертизы по запросу регистрирующего органа при осуществлении государственной регистрации централизованной религиозной организации или местной религиозной организации, не имеющей подтверждения о вхождении в централизованную религиозную организацию того же вероисповедания, выданного централизованной организацией, в случае возникновения у регистрирующего органа необходимости проведения дополнительного исследования на предмет признания организации в качестве религиозной и проверки достоверности сведений относительно основ ее вероучения и соответствующей ему практики.

Часто религиозные организации для действия в совместных интересах, организации совместных мероприятий, межконфессиональных связей образуют объединения религиозных организаций. В настоящее время на территории Тюменской области действует Конгресс религиозных объединений Тюменской

области. Конгресс неоднократно делал заявления по поводу различных событий в сфере конфессиональных отношений.

Резюмируя вышесказанное, можно отметить, что в настоящее время в России государство, создает органы, призванные посредством диалога с представителями конфессий, удовлетворять интересы последних во взаимодействии. Активно обсуждается вопрос о формировании единого органа, призванного осуществлять эту функцию, однако эксперты не пришли к единому мнению, а со стороны государства отсутствует политическая воля для реализации такой инициативы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Матвиенко В.А. Государственно-конфессиональная политика в современной России: приоритеты, особенности, тенденции. Дис. .. канд. полит. наук. Орел. 2006. - 146 с.

2.Каневский К. Угроза государственного клерикализма. Нужно ли России Министерство по делам вероисповеданий? [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.atheism.ru/library/Kanevsky_2.phtml

3. Российская Федерация. Правительство. Об утверждении Положения о министерстве Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике: постановление Правительства РФ от 11.04.1994 N 312 // "Собрание актов Президента и Правительства РФ", 18.04.1994, N 16, ст. 1277

4. Российская Федерация. Президент. О Министерстве Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям: указ Президента РФ от 04.03.1996 N 318 // "Собрание законодательства РФ", 11.03.1996, N 11, ст. 1025.

5. Российская Федерация. Правительство. Об утверждении Положения о Министерстве по делам федерации и национальностей Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 19.01.2000 N 45 // "Собрание законодательства РФ", 24.01.2000, N 4, ст. 397

6. Российская Федерация. Президент. О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 17.05.2000 N 867 // "Собрание законодательства РФ", 22.05.2000, N 21, ст. 2168.
7. Российская Федерация. Президент. Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 16.10.2001 N 1230 // "Собрание законодательства РФ", 22.10.2001, N 43, ст. 4071.
8. Российская Федерация. Президент. Об утверждении Положения о Совете по взаимодействию с религиозными объединениями: Распоряжение Президента Российской Федерации от 2.08.1995 г. № 357-РП // Российская газета. - 1995. - №46.
9. Положение о Комитете по делам общественных объединений и религиозных организаций [Электронный ресурс]// Сайт Комитета. Режим доступа: http://www.duma.gov.ru/obschestvo/pages/okomitete/pologenieaparata.html.
10. Положение о Комиссии по вопросам религиозных объединений. [Электронный ресурс]// Сайт Правительства Российской Федерации. Режим доступа:
http://www.government.ru/government/coordinatingauthority/medvedev/religija/polojenie/
11. Тюменская область. Правительство. Об утверждении Положения о комитете по делам национальностей Тюменской области: постановление Правительства Тюменской области от 18.05.2005 года №30-П. // Тюменские известия. - 2005. - №28
12. Тюменская область. Правительство. О комиссии по вопросам религиозных объединений: Распоряжение Правительства Тюменской области от 24.10.2005 N 820-рп // "Сборник постановлений, распоряжений Губернатора Тюменской области, Правительства Тюменской области", октябрь 2005 г.
13. Тюменская область. Правительство. Об экспертном совете для проведения государственной религиоведческой экспертизы: Распоряжение Правительства Тюменской области от 17.10.2005 N 755-рп // "Сборник постановлений,

распоряжений Губернатора Тюменской области, Правительства Тюменской области", октябрь 2005 г.