



# ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА

ВЫПУСК 7



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ  
МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ

ГОУ ВПО ТЮМЕНСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ИНСТИТУТ ПРАВА, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

ТЮМЕНСКАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ  
ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫПУСКНИКОВ  
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
ОАО «НК «РОСНЕФТЬ»  
СТУДЕНЧЕСКОЕ НАУЧНОЕ ОБЩЕСТВО



ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ  
ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА

Материалы Всероссийской  
научно-практической конференции

ВЫПУСК 7

Издательство  
ООО «Вектор Бук»2011

Генеральный партнер конференции ОАО «НК «Роснефть»

**Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации в условиях инновационного развития государства:** Под редакцией Н.М. Добрынина, доктора юридических наук, профессора. Вып. 7. Сборник научных статей по материалам седьмой Всероссийской научно-практической конференции 21 апреля 2011 г. В 2 частях. Часть 1. Тюмень: ООО «Вектор Бук», 2011.

Включены статьи участников Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации в условиях инновационного развития государства», прошедшей в Институте права, экономики и управления в 2011 году.

Авторы - молодые учёные, аспиранты, магистранты 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. 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	<b>Н.М. Добрынин</b> , доктор юридических наук, профессор
Ответственный за выпуск:	<b>В.В. Ивочкин</b> , исполнительный директор ТРООВ ИГиП ТюмГУ
Редакционная коллегия	<b>Е.В. Богатырев</b> , аспирант кафедры конституционного и муниципального права ИПЭУ ТюмГУ, <b>О.Ю. Винниченко</b> , заместитель директора ИПЭУ ТюмГУ по научной работе, д.ю.н., профессор; <b>Л.М. Володина</b> , заведующий кафедрой уголовного права и процесса ИПЭУ ТюмГУ, д.ю.н., профессор; <b>В.В. Ивочкин</b> , исполнительный директор ТРООВ ИГиП ТюмГУ; <b>А.В. Кухарева</b> , аспирант кафедры конституционного и муниципального права ИПЭУ ТюмГУ <b>А.В. Лесин</b> , аспирант кафедры конституционного и муниципального права ИПЭУ ТюмГУ <b>Е.И. Лыскова</b> , аспирант кафедры конституционного и муниципального права ИПЭУ ТюмГУ <b>Е.В. Нелюбина</b> , аспирант кафедры конституционного и муниципального права ИПЭУ ТюмГУ <b>Н.П. Носова</b> , заведующий кафедрой государственного и муниципального управления ИПЭУ ТюмГУ, д.и.н., профессор; <b>В.Е. Севрюгин</b> , заведующий кафедрой административного и финансового права ИПЭУ ТюмГУ, д.ю.н., профессор;

## **От редактора**

### **Уважаемые читатели!**

*У Вас в руках сборник статей, подготовленный по материалам очередной научно - практической конференции «Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации в условиях инновационного развития государства», участниками которой стали молодые ученые, аспиранты и студенты.*

*Приятно отметить, что, как и прежде, на конференции развернулась широкая дискуссия при обсуждении заявленной темы, напрямую связанной с продолжением курса на модернизацию экономики в государстве, подтвержденного 29 июня 2011 года в Бюджетном Послании Президента Российской Федерации Д. А. Медведева.*

*Полагаем важным особо подчеркнуть, что от конференции к конференции растет заинтересованность в научных исследованиях и подтверждением тому являются представленные темы сообщений, докладов, их действительная новизна и актуальность, неординарность в подходах при рассмотрении.*

*Мы надеемся, 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**, президент Тюменской  
региональной общественной организации  
выпускников Института государства и права  
Тюменского государственного университета,  
доктор юридических наук, профессор

Уважаемый читатель!

Вы держите в руках сборник, изданный по итогам конкурса научных работ и конференции «Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации в условиях инновационного развития государства». Конференция проводилась Институтом права, экономики и управления Тюменского государственного университета совместно с Тюменской региональной общественной организацией выпускников Института государства и права Тюменского государственного университета. На конкурс были представлены работы студентов, аспирантов, магистрантов и молодых ученых юридических вузов России. Предложенная нами тема конкурса и конференции вызвала большой интерес среди участников.

Выводы и предложения, изложенные в конкурсных работах, мы надеемся, будут интересны широкому кругу читателей.

С уважением,  
первый проректор по дополнительному  
образованию, и.о. директора ИПЭУ ТюмГУ,  
В.Н. Фальков

## РЕШЕНИЕ

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

от 12 апреля 2011года

Об итогах конкурса научных работ  
молодых учёных, аспирантов, магистрантов и студентов  
на тему «Проблемы совершенствования законодательства Российской  
Федерации в условиях инновационного развития государства»

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 Мкртчяну Артуру Гагиковичу, студенту 3 курса ИПЭУ ТюмГУ, направление «Юриспруденция», группа 26801, научный руководитель кандидат юридических наук, доцент Трифанов Владимир Владимирович.
3. Вручить за 2 место диплом участника, Серебряный знак и денежный приз в сумме 2000 рублей Смеловой Юлии Эдуардовне, студентке 2 курса ИПЭУ ТюмГУ, специальность «Государственное и муниципальное управление», группа 26918, научный руководитель кандидат юридических наук, доцент, Козлова Любовь Степановна.
4. Вручить за 3 место диплом участника и денежный приз в сумме 1000 рублей Ивановой Ксении Алексеевне, магистранту 2 курса ИПЭУ ТюмГУ, научный руководитель доктор юридических наук, профессор Чеботарев Геннадий Николаевич.
6. Наградить Благодарственными письмами научных руководителей участников:
  - Козлову Любовь Степановну–доцента кафедры административного и финансового права Института права, экономики и управления Тюменского

государственного университета, кандидата юридических наук, доцента, научного руководителя Смеловой Юлии Эдуардовны.

- Трифанова Владимира Владимировича – доцента кафедры уголовного права и криминологии Института права, экономики и управления Тюменского государственного университета, кандидата юридических наук, доцента, научного руководителя Мкртчана Артура Гагиковича.

- Чеботарева Геннадия Николаевича – ректора Тюменского государственного университета, доктора юридических наук, профессора, научного руководителя Ивановой Ксении Алексеевны.

Президент организации

Н.М.Добрынин

## **КОНКУРСНЫЕ РАБОТЫ**

### **ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КВАЛИФИКАЦИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ КОМПЬЮТЕРНОЙ ИНФОРМАЦИИ**

**А.Г. Мкртчян, студент ИПЭУ ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»**

**Научный руководитель:**

**В.В. Трифанов, кандидат юридических наук, доцент**

В условиях инновационного развития, на рельсы которого встало наше государство, большое внимание уделяется проблеме обеспечения компьютерной безопасности, а так же охране электронной информации.

Всеобщая информатизация обострила указанную проблему и вызывает необходимость дальнейшего совершенствования соответствующей государственной политики.

Совет Безопасности Российской Федерации к числу основных направлений научных исследований в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации отнес проблему нормативно-правового регулирования отношений в области борьбы с преступлениями в сфере информационно-коммуникационных технологий [7].

И действительно. В Последнее десятилетие в России отмечается рост количества преступлений в сфере компьютерной безопасности. Например, в 2006 году было зафиксировано 8889, а в 2009 г. - 11636 преступлений [2]. Несмотря на отмечаемую специалистами высокую латентность данных преступлений, отчетливо прослеживается тенденция к росту их количества, что не могло не вызвать ответной реакции у государства.

Актуальность борьбы с преступлениями в сфере компьютерной информации (киберпреступности) была обозначена и на международном уровне. В материалах X Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями отмечается: «Для эффективного предупреждения



киберпреступности и борьбы с ней необходим согласованный международный подход на различных уровнях. На внутреннем уровне для расследования киберпреступлений требуется надлежащий персонал, специальный опыт, знания и процедуры» [3].

Советом Европы 23.11.2001 г. была принята Конвенция о преступности в сфере компьютерной информации.

В 2008 г. Российской Федерацией было подписано и ратифицировано Соглашение о сотрудничестве государств - участников СНГ в борьбе с преступлениями в сфере компьютерной информации от 1 июня 2001 г.

Внутри же нашего государства самым важным шагом в борьбе с киберпреступностью стало включение в Уголовный кодекс Российской Федерации главы 28 "Преступления в сфере компьютерной информации", содержащей три статьи: "Неправомерный доступ к компьютерной информации" (ст.272), "Создание, использование и распространение вредоносных программ для ЭВМ" (ст.273), "Нарушение правил эксплуатации ЭВМ, системы ЭВМ или их сети" (ст.274).

Однако новизна положений данной главы порождает ряд сложностей в квалификации преступлений, как в теории, так и в практике, что обусловлено следующими факторами-проблемами, препятствующими совершенствованию российского законодательства в сфере борьбы с киберпреступностью: а) Правоохранительные органы не всегда верно толкуют диспозиции статей 272-274 УК РФ; б) трудности при квалификации вызывает терминология, используемая в главе 28 УК РФ.

Рассмотрим обозначенные проблемы по порядку.

Говоря о квалификации преступлений в сфере компьютерной информации, необходимо отметить, что наиболее остро стоит вопрос об объективной стороне преступления в общем, об объекте преступления – в частности, а так же применении статей главы 28 УК РФ в множественности преступлений (т.е. при определении совокупности).

В рамках научной дисциплины "Информационная безопасность" ("Защита информации") выработаны три свойства информации, являющиеся центральными для этой дисциплины: конфиденциальность, целостность и доступность [9].

Конфиденциальность информации означает, что с ней может ознакомиться только строго ограниченный круг лиц, определенный ее владельцем. Целостность информации подразумевает, что только уполномоченные лица могут вносить в эту информацию изменения. Доступность информации означает наличие своевременного беспрепятственного доступа к информации для субъектов, обладающих соответствующими полномочиями [1].

Анализ статей главы 28 УК РФ показывает, что именно перечисленные три свойства охраняются этими статьями. Так, копирование компьютерной информации является нарушением конфиденциальности, модификация - нарушением целостности, а блокирование и уничтожение - нарушением доступности. Проблема в том, что существуют и другие способы нарушения этих свойств. В частности, конфиденциальность нарушается путем просмотра информации с экранов дисплеев и других средств ее отображения, бумажных и иных носителей информации, в том числе с помощью оптических средств, путем перехвата электромагнитных излучений и виброакустических сигналов; конфиденциальность и доступность - путем хищения технических средств с хранящейся в них информацией или отдельных носителей информации и т.д. [4].

По мнению Р.В. Амелина, разумнее было бы использовать подход, устанавливающий уголовную ответственность за нарушение конфиденциальности, целостности и доступности информации (с учетом равной значимости всех трех свойств ответственность могла бы быть единой), независимо от способа совершения преступления. Отдельные способы, такие, как создание или распространение вредоносных программ, в силу их особой общественной опасности могли бы выступить в качестве квалифицирующего признака. Такой подход гарантированно закрыл бы "дыры" в уголовном

законодательстве, поскольку угрозы компьютерной информации исчерпываются тремя названными свойствами [1].

Как показывает анализ судебной практики, существует несколько подходов к квалификации преступлений в сфере компьютерной информации. Так, действия виновного, использующего вредоносную программу для "взлома" паролей доступа в сеть Интернет, а затем совершающего неправомерные выходы в сеть, судами квалифицируются по-разному. Чаще всего - по совокупности ст.ст.272 и 165 УК РФ (80% приговоров); в 20% случаев, кроме указанных преступлений, виновные осуждены еще и по соответствующим частям ст.ст.273 и 183 УК РФ [1].

Действия лица, которое неправомерно работает в сети Интернет под незаконно полученными реквизитами, образуют идеальную совокупность преступлений в сфере компьютерной информации и преступлений против собственности, предусмотренных ст.ст.272 и 165 УК РФ. Однако квалификация действий виновного при незаконном доступе в сеть Интернет по ч.1 ст.165 УК РФ, предусматривающей уголовную ответственность за причинение имущественного ущерба собственнику или иному владельцу путем обмана или злоупотребления доверием при отсутствии признаков хищения, весьма спорная. Например, в рамках одного уголовного дела одни и те же действия виновного квалифицированы судом как по ч. 1 ст. 272, так и по совокупности ч. 1 ст. 272 и ч. 1 ст. 165 УК РФ. Встречаются и уголовные дела, где суд в описательно-мотивировочной части приговора наряду с обстоятельствами неправомерного доступа устанавливает также факт причинения имущественного ущерба собственнику информации, определяет его размер, а в резолютивной части действия подсудимого квалифицирует лишь по соответствующей части ст. 272 УК РФ, фактически исключая ст. 165 из объема предъявленного органами предварительного следствия обвинения [5].

По мнению С.А. Петрова, неясности и разногласия в правоприменительной практике возникают из-за отсутствия в российском законодательстве специальной нормы, предусматривающей ответственность за компьютерное

мошенничество, в связи с чем на практике указанные деяния пытаются подогнать под имеющиеся смежные составы, кражу или мошенничество [8].

Налицо отсутствие единообразия в правоприменительной практике компетентных органов при квалификации преступлений в сфере компьютерной информации.

Одним из выходов в сложившейся ситуации могло бы стать новое Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам в сфере компьютерной информации».

Обозначенная первая проблема тесно связана со второй.

Проблемы понятийного аппарата 28 главы УК РФ многократно затрагивались в трудах отечественных юристов.

Анкетирование и опрос работников правоохранительных органов выявил определенные трудности в понимании значения терминов, используемых при квалификации составов преступлений главы 28 УК РФ, таких как компьютерная информация, электронно-вычислительная машина, уничтожение, блокирование, модификация, копирование, вредоносная программа для ЭВМ. Это связано с тем, что не у всех терминов есть официальное определение в законодательных актах [6]. В частности, общественно опасные последствия преступлений в сфере компьютерной информации заключаются в уничтожении, блокировании, модификации или копировании информации, а также нарушении работы ЭВМ, их систем или сети. Нормативно-правовое закрепление этих понятий отсутствует [1], а авторы многих изданных в России комментариев Уголовного Кодекса РФ не всегда едины во мнениях относительно толкования того или иного термина, хотя присутствует научное толкование некоторых терминов (как было показано выше).

Поэтому необходимо для уяснения значения терминов, понятий и определений в области уголовно-правовой охраны электронно-цифровой (компьютерной) информации применять понятия, используемые в федеральном законодательстве - легальные определения, а также понятия, указанные в различных ГОСТах и руководящих документах гостехкомиссии -

стандартизированные определения. Так же возможна выработка единой терминологии для главы 28 УК РФ, с разъяснением старых и введением новых дефиниций. Это позволит правоприменителю избежать существенных ошибок при квалификации преступлений в сфере электронно-цифровой (компьютерной) информации, что, в свою очередь, обеспечит необходимый баланс между интересами общественной безопасности и уважением прав и основополагающих свобод человека и гражданина [6].

Как известно, легальное определение информации дано в ФЗ от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации". В соответствии с указанным Законом под информацией понимаются сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. В ФЗ от 10 января 2002 г. N 1-ФЗ "Об электронной цифровой подписи" указано, что электронный документ - это документ, в котором информация представлена в электронно-цифровой форме. Поэтому, по мнению А.И. Малярова, наиболее юридически правильно использовать в УК РФ понятие электронно-цифровой информации вместо компьютерной информации. Так определение предмета преступления как компьютерной информации необоснованно ограничивает место нахождения указанной информации - находящейся на машинном носителе, ЭВМ, системах ЭВМ или их сетях. Это не позволяет правоприменителю квалифицировать преступные действия в отношении информации, находящейся в других автоматизированных информационных системах (аппараты сотовой связи, контрольно-кассовые машины, электронно-расчетные терминалы торговых сетей и т.д.), которые формально не попадают под определение ЭВМ. Это также необоснованно ограничивает предмет преступного посягательства - только компьютерная информация. Это приводит к тому, что российское уголовное законодательство оказалось жестко привязано к конкретному уровню информационных технологий, существующих на определенный момент времени. Но в настоящее время ученые работают над созданием и внедрением более производительных квантовых, нейронных и оптических компьютеров, основными элементами

хранения информации которых является элементарная частица - электрон. Поэтому необходимо однозначно определить предмет преступления - как информацию в электронно-цифровой форме (электронно-цифровая информация) [6].

На основании вышесказанного, мы предлагаем расширить сферу применения главы 28 УК РФ, переименовав ее на «Преступления в сфере электронно-цифровой информации», и внося изменения в диспозиции статей 272-274 УК РФ, а именно:

- В диспозиции ч. 1 ст. 272 вместо формулировки «компьютерной информации» ввести «электронно-цифровой информации»,

- Все диспозиции ч.1 ст. 272-274 дополнить формулировкой, следующей после «системы ЭВМ или их сети» — «иное информационное оборудование (в том числе, телекоммуникационное)» с изменением окончаний в зависимости от падежа.

- Расширить ч.2 ст.272-273 УК РФ на 3 пункта:

- «а) группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;

- б) лицом с использованием своего служебного положения, а равно имеющим доступ к ЭВМ, системе ЭВМ или их сети, иному информационному оборудованию; в) из корыстных побуждений или по найму;»

- Добавить в ч.2 в ст.273 УК РФ пункт «г) из хулиганских побуждений,-»

- Добавить ч.3 в ст.273 УК РФ: «Деяния, предусмотренные частью первой или второй настоящей статьи, повлекшие тяжкие последствия, -...»

- ч.2 ст.274 УК РФ расширить на 1 пункт: «а) совершено из корыстных побуждений или по найму;»

Так же следует добавить примечание к данным статьям, поясняющие, например, определение тяжких последствий.

Для совершенствования российского законодательства в сфере борьбы с киберпреступностью, также, представляется возможным разработка методических рекомендаций для правоохранительных органов РФ,

направленных на более четкое понимание сотрудниками квалификации преступлений в сфере компьютерной информации для более эффективного противодействия киберпреступности, а так же снижением латентности данных преступлений.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Амелин, Р.В. О возможном решении проблемы неполноты главы 28 УК РФ

/ Р.В. Амелин // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление.— 2009.— N 5;

2. Бегишев, И.Р. Преступления в сфере обращения цифровой информации / И.Р. Бегишев // Информационное право. — 2010. — N 2

3. Десятый Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Сборник документов. М.— 2001.— с. 249;

4. Защита от несанкционированного доступа к информации. Часть 1. Программное обеспечение средств защиты информации. Классификация по уровню контроля отсутствия недеklarированных возможностей // Справочно-правовая система "КонсультантПлюс";

5. Копырюлин, А. Квалификация преступлений в сфере компьютерной информации / А. Копырюлин // Законность.— 2007.— N 6;

6. Маляров, А.И. Объект преступления в сфере электронно-цифровой (компьютерной) информации и вопросы квалификации (российский и зарубежный опыт) / А.И. Маляров // Общество и право.— 2008.— N 2;

7. Основные направления научных исследований в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации от 7 марта 2008 г. // URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/94.html>;

8. Петров, С.А. особенности квалификации хищений, совершенных с использованием компьютерной техники С.А. Петров // Российский следователь.— 2008. — N 15

9. См.: Шнайер, Б. Секреты и ложь. Безопасность данных в цифровом мире. СПб.: Питер.—2003; Соколов, А.В., Степанюк, О.М. Защита от компьютерного терроризма. СПб.: БХВ-Петербург.—2002; Щеглов, А.Ю. Защита компьютерной информации от несанкционированного доступа. СПб.: НиТ.—2004.

## **АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СУДЫ КАК НЕСБЫВШАЯСЯ НАДЕЖДА ОБЩЕСТВА И ПРАВОВАЯ ИННОВАЦИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Ю.Э. Смелова, студентка ИПЭУ ТюмГУ,  
специальность «Государственное и муниципальное управление»**

**Научный руководитель:**

**Л.С. Козлова, кандидат юридических наук, доцент**

В России на протяжении целого десятилетия *остаётся актуальным вопрос* о создании специализированных судов в административной юстиции, предназначенных для решения споров людей с государством и бюрократами любых уровней. Это обусловлено тем, что именно в этих спорах граждане менее всего защищены, заведомо слабее государственного ведомства, против которого подают иск, так как орган государственной власти имеет в своем штате юристов и других специалистов по правовым и организационным вопросам.

Недоверие граждан к государственным органам и чиновникам в отдельности в российском обществе с каждым годом возрастает. Косвенно об этом свидетельствует увеличение количества дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц (не включая налоговые споры): в 2007 они составили 37 956 дел, в 2008 – 39 505, в 2009 – 50 575, в 2010 – 58 648 [3.5.]. Специалисты квалифицируют данную статистику как серьезное основание для организации особой ветви правосудия, защищающей граждан от административного произвола.



Сегодня административное правосудие в Российской Федерации осуществляется мировыми судьями, судами общей юрисдикции, военными гарнизонными судами и коллегиями арбитражных судов РФ.

Идея создания специализированных административных судов одновременно имеет много сторонников и много противников.

Российская практика свидетельствует о том, что пока позиция сторонников создания административных судов является **политически** слабой. Сторонники данной правовой инновации: доктор юридических наук - Старилов Ю.Н., советник Конституционного Суда РФ - Кряжков В.А., Председатель Верховного Суда РФ - В.М. Лебедев полагают, что ее правовой основой является положение статьи 118 (часть 2) Конституции РФ, о том, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного, и **административного судопроизводства** [1.1.].

В качестве предпосылки для создания административных судов приводится тот факт, что административные споры рассматриваются по общим правилам гражданского судопроизводства, предполагающего рассмотрение споров между равными сторонами. При рассмотрении административных дел нарушается принцип равноправия сторон, одной из которых выступает орган публичной власти или его должностное лицо, юридически наделенные большими правами, чем другая сторона - гражданин. Вследствие этого, рассмотрением административных дел занимаются судьи, специализирующиеся по гражданским и уголовным делам, что отрицательно сказывается на сроках и качестве рассмотрения таких дел. Судья Конституционного Суда РФ в отставке, профессор Высшей школы экономики Т.Г. Морщакова, отмечает, что «административное судопроизводство серьезно отличается по своим чертам от других видов судопроизводства...В нем все должно быть иное, и, прежде всего, должно презюмироваться, что именно органам государства надлежит опровергнуть утверждение о неправильности их действий» [2.2.; 8].

Идея создания административных судов обосновывалась перегруженностью арбитражных судов и судов общей юрисдикции

административными делами, До 2010 года количество таких дел ежегодно увеличивалось в 2007 году - 444 296 дел, в 2008 - 472 359, в 2009 - 567 699 (включая налоговые споры).

В 2010 году их число заметно сократилось и составляло уже 341 453 дела или 60,7% от числа соответствующих дел в предыдущем году[3.5.]. Сокращение связано с тем, что с 2009 года вступил в силу порядок обязательного досудебного обжалования решений налоговых органов в вышестоящие инстанции, что явилось причиной снижения перегрузки судов делами, по существу не имеющими никакого спора, где обвиняемая сторона признает и не обжалует выносимые в досудебном порядке решения.

Суды общей юрисдикции от перегрузки спасают мировые судьи, на долю которых приходится основная часть дел об административных правонарушениях, а также отдельные гражданские и уголовные дела [2.3.;20]. Таким образом, проблема перегруженности районных судов административными делами за последние годы утратила свою актуальность. Но возникли две другие проблемы: первая - ненужность районных судов, так как они остались без нагрузки. Теперь идет процесс объединения трех - четырех районных судов в один и вторая – перегруженность мировых судей [2.1.; 2].

Одним из обоснований реформирования административного правосудия являлось и является отсутствие процессуального регулирования **по вопросу поддержания обвинения** в ходе рассмотрения административных дел. Уполномоченный по правам человека в РФ В. Лукин, в своем заявлении к федеральным органам исполнительной и законодательной власти, поясняет, что в настоящее время в судебном заседании по административным делам отсутствует должностное лицо, каким-либо образом уполномоченное поддерживать и доказывать предъявленное обвинение. Участие прокурора в деле не является обязательным. В указанной ситуации бремя доказывания обвинения в судебном заседании целиком ложится на судью. В частности, Уполномоченный и его представители, присутствуя на различных судебных заседаниях по административным делам, неоднократно наблюдали, как судья

вынужден по своей инициативе искать аргументы для опровержения доводов стороны защиты. Данное обстоятельство влечет недопустимый обвинительный уклон в оценке доказательств. Фактически **сторона защиты** в административном процессе **противостоит не обвинению, а самому суду**. Это превращает административное правосудие в репрессивный механизм, позволяющий быстро и эффективно реализовывать преследование граждан по своему произволу [3.4.].

Совершенно иное положение прокурора наблюдается в административном судопроизводстве зарубежных стран. Например, в рассмотрении любого административно-правового спора Государственным советом Франции обязательно участие Правительственного комиссара. Он является независимым и беспристрастным представителем прокуратуры, активно участвует в рассмотрении дела, перед вынесением решения дает по нему общее заключение, которое подлежит обязательному опубликованию [2.4. 4 101].

Все выше названные и иные, не отмеченные нами, недостатки современной административной юстиции в РФ свидетельствуют о том, что это единственная процессуальная отрасль, не имеющая правового регулирования и требующая немедленного реформирования.

В 2000 году предпринимались попытки практических шагов в данном направлении. Верховный суд внес в Госдуму проекты двух федеральных конституционных законов. Один из них - разработанный Верховным Судом РФ проект Кодекса административного судопроизводства РФ [1.2.], который так и не был рассмотрен Государственной Думой. Другой - проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в РФ» - был принят в первом чтении. Его основные положения включали в себя описание компетенции административных судов, в которую входило обжалование нормативных актов, действий и решений органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц; споры о правильности взимания налогов с граждан; рассмотрение трудовых конфликтов госслужащих; присуждение компенсации морального вреда; споры, возникающие при

проведении выборов и референдумов; поры между органами государственной власти субъектов РФ, входящих в судебный округ; дела о приостановлении или прекращении деятельности общественных объединений. Также в проекте закона вводилась новая категория дел - споры о карьере.

Планировалось, что суды смогут оказать помощь гражданину в истребовании документов и формулировании своих требований. А процессы по второй инстанции будут проходить без участия самого заявителя, чьи интересы будет представлять адвокат. К тому же, чтобы избежать перебрасывания дел из суда в суд, вторую инстанцию обязали в случае отмены ранее вынесенного вердикта сразу рассмотреть дело по существу, а не возвращать его, как это обычно происходит, вниз [3.3.]. По проекту в стране должна быть учреждена Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ, должно быть создано пятьсот межрайонных судов, решения которых могут быть обжалованы в двадцати одном федеральном окружном суде, и при необходимости - соответствующие коллегии в судах областного уровня.

Возникает вопрос: почему до сих пор не воплощено в жизнь судебное реформирование административного судопроизводства? Не понятны причины прекращения реализации проекта об административных судах после принятия его в первом чтении, вплоть до 2011 года. Попытаемся найти в литературе ответы на поставленные вопросы.

Данную ситуацию в свое время пояснил первый заместитель председателя Верховного суда РФ Владимир Радченко: «В соответствии с проектом федерального закона в административных судах первой инстанции должны работать около 3 тысяч судей и примерно 500 судей в окружных судах. Они в свою очередь будут нуждаться в дополнительной подготовке».

Мнение о том, что «катастрофически не хватает судей, и, в результате реформы, они не смогут справляться с огромной массой дел, будут вынуждены рассматривать их в экстренном порядке» - подтвердил и Вячеслав Лебедев. Он также отметил, что «в результате создания новых судов необходимо будет заключать арендные договоры, ремонтировать интерьеры, а это повлечет

дополнительные расходы. К тому же для обеспечения судам максимальной степени независимости потребуется затрачивать в год до 150 млн. руб.» [3.1.].

В научной литературе отмечается, что причиной приостановки создания административных судов являются существующие неточности и противоречия проекта названного закона. Многие исследователи полагают, что главным фактором, препятствующим созданию административных судов, является нежелание Высшего Арбитражного суда отдавать весомую часть рассматриваемых ими дел. Это наблюдение подтверждает руководитель Аппарата Высшего Арбитражного Суда РФ И.А. Дроздов: «Мы против создания административных судов. Административные дела рассматриваются как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах. Создание же единой системы административных судов создает предпосылку монополизации соответствующей деятельности в рамках судов общей юрисдикции. Арбитражные суды, на мой взгляд, в настоящее время более приспособлены к быстрому и качественному рассмотрению споров между налоговыми, таможенными, иными органами публичной власти и субъектами предпринимательской деятельности... Естественно, административное судопроизводство должно развиваться, но это не означает, что для достижения этой цели необходимо создавать специализированные административные суды.» [3.2.].

Таким образом, на сегодняшний день, трудно выяснить причины отказа от идеи создания административных судов - собственно административной юстиции. За прошедшее десятилетие не решен ряд проблем в этой сфере, связанных с низкой специализацией судей, несовершенством законодательства в данной области, юридическим неравноправием сторон и т.д. Административная практика постоянно доказывает необходимость реформирования данной системы путем создания правового акта, регламентирующего весь процесс и организацию административной юстиции. Повседневная жизнь общества свидетельствует не только о бессилии гражданина перед произволом государственных органов и чиновников, но и о неэффективности судебной системы, недоверии граждан России к судам и судьям.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Российская Федерация. Законы. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации - 26.01.2009. - №4. - Ст. 445.
2. Анохин В.С. // Административные суды : монография / В.С. Анохин//. - 2011. - С. 2.
3. Морщакова Т.Г. В судах господствует психология страха / Т.Г. Морщакова // Юрист // . - 2010. - № 6. - С.8.
4. Плешанова О. Кто рассудит с государством / О. Плешанова // Коммерсантъ // . - 2004. - № 76. - С. 20.
5. Ordonnance № 45-1708 du 31 juillet 1945 portant sur le Conseil d'Etat, article 67 // Code administrative. 23-e ed. Paris, 1994; Административное право зарубежных стран: Учебное пособие. - 1996. - С. 101.
6. Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sadzie Administracyjnym, art. 35, 43 // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. -1995. - № 74. Poz. 368.
7. Владимиров Д. Спецсуд для чиновника. В России могут быть созданы административные суды [Электронный ресурс] / Режим доступа:// <http://www.rg.ru/2006/03/11/sudy.html>
8. Дроздов И.А. Законодательные инициативы ВАС РФ [Электронный ресурс] / Режим доступа:// <http://www.arbitr.ru/press-centr/smi/2292.html>
9. Куликов В. Бюрократам готовят специальный суд [Электронный ресурс] / Режим доступа:// <http://www.rg.ru/2004/03/16/lebedev.html>
10. Лукин В.П. Заявление Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации [Электронный ресурс] / Режим доступа:// <http://www.rg.ru/2008/03/14/doklad-dok.html>
11. Результаты работы арбитражных судов [Электронный ресурс] / Режим доступа:// [http://www.arbitr.ru/press-centr/news/totals/index\\_ar.htm](http://www.arbitr.ru/press-centr/news/totals/index_ar.htm)
12. Федеральный конституционный закон о федеральных административных судах в Российской Федерации [Электронный ресурс] / Режим доступа:// <http://www.legis.ru/misc/doc/4755/>

**РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА ГРАЖДАН НА УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ  
ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ  
ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ИНСТИТУТУ ГЛАВЫ СУБЪЕКТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**К.А.Иванова, магистрант ИПЭУ ТюмГУ**

**Научный руководитель:**

**Г.Н. Чеботарев, доктор юридических наук, профессор**

«После того, чтобы поступать  
правильно, самое главное - это  
позволить людям знать, что вы  
поступаете правильно»  
Джон Дэвисон Рокфеллер

Конституция РФ в ст. 32 закрепила право своих граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. В условиях модернизации российской государственности происходит не только качественное совершенствование механизма участия граждан в управлении делами государства, но и утрата, или девальвация, некоторых форм участия граждан в государственном управлении. Так, например, с отменой прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации степень участия граждан в формировании органов исполнительной власти регионального уровня существенно снизилась. Можно говорить о том, что отмена непосредственной формы участия граждан в выборах высшего должностного лица субъекта РФ повлекла повышение степени «косвенности» участия граждан в формировании органов исполнительной власти региона: в настоящее время, как известно, российские граждане выбирают Президента РФ, который назначает глав субъектов РФ, которые, в свою очередь, формируют высшие органы исполнительной власти субъекта РФ. Существуют различные аргументы «за» и «против» отмены прямых выборов глав субъектов РФ, но нельзя не согласиться с С.А. Денисовым в том, что такой шаг «способствует деполитизации населения, оттеснению его от участия в управлении делами государства»[3]. Ряд наиболее важных решений, затрагивающих интересы

граждан, принимается и реализуется именно на региональном уровне. Как отмечает И.П. Кененова, «вертикаль исполнительной власти» является знаковой темой для характеристики нынешнего этапа конституционно-правового развития России. По существу, эта тема обозначает постановку комплексной проблемы поиска в современных условиях оптимальных правовых средств для укрепления российской государственности и установления диалога между властью и обществом, преодоления в их отношениях отчуждения» [5].

Управление государством следует рассматривать как сложную систему, в которой в качестве управляемого объекта выступает общество, а управляющим объектом являются органы власти. Основой саморазвития и саморегулирования сложных систем, приспособления их к изменяющимся условиям существования является наличие обратной связи. Обратная связь позволяет управляющему объекту (органам власти) получать информацию о возможных или реальных отклонениях управляемого объекта(общества) от желательного состояния и вовремя вносить изменения в процесс управления. Вертикаль власти по своей природе имеет четко ориентированную направленность «сверху вниз». Механизм обратной связи представлен в ней главным образом подсистемами административного и судебного контроля. Однако этих механизмов, на наш взгляд, недостаточно, когда речь идет об управлении обществом. Одной из важнейших составляющих механизма обратной связи в социальных системах должна служить информация об отношении общества, самих граждан (то есть, управляемого объекта) к решениям, принимаемым «сверху». Конкретизируя данный постулат на уровне субъекта РФ, для функционирования полноценной обратной связи необходима трансляция мнения граждан, степени их удовлетворенности работой главы субъекта РФ на федеральный уровень.

Представляется, что для полноценного функционирования системы государственного управления, характеризующегося укреплением вертикали власти, необходим эффективный механизм обратной связи, который может заключаться в непосредственном участии граждан в формировании органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Должна существовать



определенная зависимость между удовлетворенностью граждан работой органов исполнительной власти, их должностных лиц и сроком пребывания этих лиц на своей должности [6].

В связи с тем, что процедура назначения высших должностных лиц органов исполнительной власти (в частности, глав субъектов Российской Федерации) в рамках существующей концепции административной реформы не предполагает участия граждан в формировании органов исполнительной власти регионального уровня, видится целесообразным реализовать описанную зависимость через укрепление института отзыва должностного лица. Отзыв – институт непосредственной демократии, являющийся формой ответственности депутата и выборного должностного лица перед населением, содержанием которой является возможность досрочного прекращения полномочий. В настоящее время механизм отзыва выборных должностных лиц по инициативе населения существует на местном уровне. В российской юридической науке институт отзыва применяется в отношении выборного должностного лица, в то время как в отношении назначенного должностного лица можно говорить лишь об увольнении (отрешении от должности), которое находится, как правило, в компетенции лица (органа), принимающего решение о назначении соответствующего лица. Бесспорно, такая ситуация является вполне логичной – подмена ответственности перед вышестоящим лицом в иерархии исполнительной власти ответственностью перед населением приведет к нарушению управленческих отношений в рамках вертикали «сверху вниз». Тем не менее, нельзя упускать из виду тот недооцененный факт, что решения и действия высших должностных лиц исполнительной власти напрямую затрагивают интересы граждан, и лишь в опосредованной степени тех, кто назначил их на должность.

Подобный постулат широко применяется в законодательстве Соединенных Штатов Америки, в котором предусмотрены нормы, позволяющие населению принимать участие в управлении исполнительной властью путем осуществления контроля над ней. Так, в 14 штатах предусмотрена процедура досрочного отзыва

губернатора по инициативе от 12% до 40% избирателей в случае поддержки подобного предложения простым большинством голосов. Во многих штатах главы ряда специализированных органов исполнительной власти избираются непосредственно гражданами и в силу этого губернатору не подотчетны. Это значительно ослабляет роль губернатора как главы исполнительной власти, усиливая влияние избирательного корпуса на ее формирование. Так, по данным на 2010 год, только в трех штатах США единственным избираемым должностным лицом является губернатор. В 35 штатах наряду с губернатором избираются от пяти до 8 руководителей исполнительных ведомств. Кроме того, в штате Северная Дакота избиратели голосуют за 11 высших должностных лиц, в штате Миссури – за 10, в штатах Вашингтон, Оклахома, Южная Каролина – за 9 в каждом [8]. В некоторых штатах США избиратели не только дают мандат на правление, но и, как отмечалось, наделены конституционным правом досрочного отзыва должностных лиц. Это предусмотрено, например, Конституцией штата Калифорния (разд. 13–19 ст. 2) [7]. Следовательно, население США наделено широкими полномочиями в сфере исполнительной власти.

В настоящее время в Российской Федерации подобной формы участия населения в управлении не существует. Обычно граждане выражают недовольство деятельностью должностных лиц органов исполнительной власти письменными жалобами и обращениями. Часто они находят воплощение в форме так называемых «открытых писем».

Подаявая жалобу, гражданин проверяет соответствие поведения различных органов и должностных лиц установленным для них масштабам поведения для выявления и недопущения возможных отклонений. Следовательно, право на жалобу представляет собой важное средство общественного контроля. В этом смысле, используя право на жалобу, гражданин выражает свое отношение к тем или иным реалиям. Подобная информация, заложенная в данных обращениях, должна восприниматься как существенный источник выявления общественных интересов. Закон [1] не устанавливает формальных требований для удовлетворения жалобы за исключением модного, содержащегося в самом

определении, – должны быть нарушены права свободы или законные интересы самого заявителя либо других лиц.

Однако ни жалоба, ни судебное обращение не выражают недовольство граждан деятельностью должностного лица в целом – речь в них всегда идет о конкретном действии (бездействии) и восстановлении нарушенных прав. Конечно, многочисленные жалобы разных лиц на одного итого же чиновника могут явиться поводом для применения к нему служебных взысканий, но в таком виде этот механизм обратной связи не представляется действенным [4].

В Российской Федерации существующий строй необходимо модернизировать, поскольку, как отмечалось ранее, население весьма ограничено в возможностях участие в управлении делами государства в сфере исполнительной власти.

Исходя из этих соображений, предлагается создать механизм обратной связи на уровне субъектов РФ, представляющий по своему содержанию процедуру инициации населением отзыва высшего должностного лица субъекта РФ. Поскольку назначение высшего должностного лица субъекта РФ осуществляет Президент РФ по представлению полномочного представителя Президента РФ в соответствующем федеральном округе и с согласия законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ, то вполне логично (с точки зрения целостности и системности исполнительной власти), что отрешение от должности осуществляется только Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом власти субъекта РФ или в связи с утратой доверия Президента РФ (в т.ч. за ненадлежащее выполнение своих обязанностей). В то же время закон не конкретизирует, в чем может заключаться «ненадлежащее выполнение обязанностей» и не содержит формальных оснований для отрешения от должности в связи и утратой доверия Президента РФ.

Думается, что одним из оснований могло бы служить коллективное обращение граждан. Предлагаемый механизм отрешения от должности высшего должностного лица субъекта РФ характеризуется следующими чертами:

1. Предусматривается особая форма обращения граждан – выражение недоверия должностному лицу населением.

2. Основанием для обращения является неудовлетворенность граждан работой высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В качестве подобного примера можно привести отрешение от должности губернатора Корякского автономного округа за ненадлежащее исполнение своих обязанностей (срыв завоза топлива в населенные пункты Пенжинского и Олюторского районов Корякского автономного округа, который повлек за собой размораживание систем отопления в населенных пунктах этих районов, что привело к массовым нарушениям прав и свобод граждан, проживающих в них) [2]. В то же время, на наш взгляд, не следует закреплять ни конкретный перечень оснований, ни, собственно, требование подкреплять заявление изложением каких-либо фактов, поскольку нельзя предусмотреть все внеправовые основания (а «неудовлетворенность работой», в отличие от совершения правонарушения, базируется, в первую очередь, на внеправовых основаниях), а обращение граждан с достаточным количеством подписей само по себе является таким основанием. Достаточно простого понимания гражданами того обстоятельства, что обращение, не подкрепленное конкретными фактами, скорее всего, удовлетворено не будет (то есть, не повлечет за собой утрату доверия Президента).

3. Обращение подается полномочному представителю Президента Российской Федерации в федеральном округе, который по результатам рассмотрения может подать Президенту Российской Федерации представление на отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности в связи с утратой доверия (процедура отрешения от должности должна, на наш взгляд, соответствовать процедуре назначения на должность по степени участия лиц, принимающих решение).

4. Устанавливается обязательный минимум количества собранных под обращением подписей – в диапазоне от 15% до 20% от числа жителей региона. Установление слишком высокого барьера нежелательно, поскольку может

сделать невозможной практическую реализацию механизма. Во-первых, из-за сложности централизованного сбора подписей на значительной территории, которую представляет собой субъект РФ; во-вторых, по причине политической инертности значительной части населения; в-третьих, из-за возможного противодействия процессу со стороны действующей власти.

Предлагаемый институт совмещает в себе сильные стороны институтов отзыва и отрешения от должности. От института отзыва берется прямое волеизъявление граждан, которое дополняет вертикаль власти важным механизмом обратной связи, является гарантией ответственности высшего должностного лица субъекта РФ перед населением. От института отрешения от должности наследуется принятие решения уполномоченным должностным лицом, что позволяет, во-первых, обеспечить более своевременное и эффективное принятие решения (по сравнению, например, с такой формой, как референдум), а во-вторых, сохранить принципы подчиненности и подотчетности в управленческой иерархии исполнительной власти.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Российская Федерация. Законы. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 02.05.2006г. №59-ФЗ//Собрание законодательства РФ. – 08.05.2006. – №19. – ст.2060
2. Российская Федерация. Указы. О Логинове В.А: указ Президента РФ от 9 марта 2005 г. № 272 // Собрание Законодательства РФ. – 10.03.2005г. – № 11. – ст. 934.
3. Денисов, С.А. Использование норм государственного (конституционного) права против оппозиции // Конституционное и муниципальное право, 2008. – № 18, С23
4. Липчанская М.А. Совершенствование механизма участия граждан в формировании органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации//Власть, 2010, №14, С. 36

5. Кененова И.П. «Вертикаль исполнительной власти» и некоторые конституционно-правовые проблемы современного цикла развития власти в России // Государственная власть и местное самоуправление, 2009, № 3., С18

6. Цирин А.М. Антикоррупционные инструменты и их применение в федеральных органах исполнительной власти // Журнал российского права, 2009, № 2, С.24

7. Конституция штата Калифорния/Электронный ресурс// [www.usa.gov/california](http://www.usa.gov/california)

8. State Elective Officials and the Legislatures 2009/10. Lexington (Kentucky): The Council of State Governments (Исполнительные и законодательные выборные органы штата 2009/10 Лексингтон Кентукки: Совет правительств штата), 2010, р. 1–156. / Электронный ресурс// <http://www.usa.gov>

# **ПРОБЛЕМЫ ИСТОРИИ РОССИЙСКОГО И ЗАРУБЕЖНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

## **ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АБОРТОВ В РОССИИ (XX ВЕК)**

**М.И. Харлова, студентка ИПЭУ ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»**

**Научный руководитель:**

**И.П. Климов, доктор исторических наук, профессор**

Проблема абортов достаточно деликатна и многогранна: она включает в себя социальные, морально-этические, религиозные, медицинские и правовые аспекты. Мы не станем обращаться к нравственности или физиологии, а рассмотрим юридическую составляющую этого вопроса. В настоящее время в Российской Федерации официальная статистика не может не вызывать тревоги и опасений: на 100 родов приходится 66,7 абортов [1]. Сложившаяся ситуация требует дальнейшей активной работы по профилактике и снижению числа абортов в стране и улучшению демографической ситуации. Для того чтобы выбрать оптимальное направление демографической политики и правового регулирования абортов в частности, необходимо проанализировать уже проведённые в отечественной истории меры. Наиболее показательным периодом истории России в этом отношении является XX век. Российская история XX века предоставила нам опыт реализации обоих возможных подходов к проблеме абортов – как либерального (разрешительного), так и консервативного (запретительного). Какой из этих подходов наиболее рационален и гуманен? Для того чтобы выяснить это, обратимся к конкретным предпринятым мерам и анализу их результатов.

В досоветский период (до 1917 г.) производство абортов, как и в других странах, в России было законодательно запрещено. В Соборном Уложении 1649 г. была введена смертная казнь за плодоизгнание. Уголовное Уложение 1903 г.

устанавливало: «Мать, виновная в умерщвлении своего плода, наказывается заключением в исправительный дом на срок не свыше 3 лет, врач – от 1,5 до 6 лет» [2; 148].

В городах, которые стали центрами начавшейся индустриализации, к началу XX века практика «искусственных выкидышей» получила широкое распространение. Стоит отметить, что проблема роста числа абортов не была исключительно российской, ещё ранее с ней столкнулись страны Европы и Северной Америки.

Начало общественному обсуждению проблемы правового регулирования абортов в России было положено в 1889 г. на III съезде Общества русских врачей в память Н.И. Пирогова на секции акушерства и женских болезней. С докладами на эту тему на съезде выступали П. Зейдлер и Н. Тальберг, которые призывали к либерализации российского законодательства в отношении абортов.

В декабре 1911 г. на IV съезде «Общества Российских акушеров и гинекологов» вопрос об абортах являлся главным в программе. Особый интерес вызывает произнесенный на съезде доклад Л.Л. Окинчица «Как бороться с преступным выкидышем», который полагал, что, поскольку карательные меры не приносили результата, а призыв к воздержанию не имел смысла, то единственным путем сокращения количества абортов, по его мнению, должны были стать противозачаточные средства [3].

Одна из самых острых дискуссий по вопросу легализации прерывания беременности состоялась в 1913 г. на XII съезде Общества русских врачей, посвященном памяти Н.И. Пирогова. В резолюции съезда говорилось, что уголовное преследование матери за искусственный аборт никогда не должно иметь места и врачи, производящие аборт по просьбе и настоянию матери, должны быть освобождены от уголовной ответственности.

Дискуссия на Пироговском съезде вызвала широкий общественный резонанс. Через несколько дней после её окончания в «Правде» появилась статья В.И. Ленина «Рабочий класс и неомальтузианство», в которой он горячо поддерживал требование «безусловной отмены всех законов, преследующих



аборт или за распространение медицинских сочинений о предохранительных мерах». В.И. Ленин видел в этом охрану «азбучных демократических прав гражданина и гражданки» [4].

Однако данную позицию разделяли не все участники дискуссии. Противники исключения аборта из числа уголовных преступлений ссылались на то, что искусственное прерывание беременности недопустимо, так как является преднамеренным убийством ещё не рождённого ребенка и, кроме того, нарушает физическое и моральное здоровье женщины, противоречит христианству, способствует развращению нравов.

Свое логическое завершение дискуссия об абортах получила с приходом к власти большевиков: 19 ноября 1920 г. Советская Россия приняла решение о легализации искусственного прерывания беременности, став первой страной в мире, законодательно разрешившей аборты. В постановлении «Об охране здоровья женщины» было записано: пока моральные пережитки прошлого и тяжелые экономические условия настоящего ещё вынуждают часть женщин решиться на эту операцию, Наркомздрав и Наркомюст, охраняя здоровье женщин и интересы расы от невежественных хищников и считая метод репрессий в этой области абсолютно не достигающим цели, постановляют, что допускается бесплатное производство операции по искусственному прерыванию беременности в обстановке советских больниц, где обеспечивается ей максимальная безвредность. Как видно из текста постановления, целью легализации абортов было достижение соблюдения права женщины распоряжаться своим телом и обеспечение ей соответствующей медицинской помощи, чтобы сделать процедуру аборта максимально безопасной.

Постановление 1920 г. принесло ожидаемый положительный результат: согласно официальной советской статистике, легализация значительно уменьшила смертность женщин от аборта: с 4 % до 0,28 % [5; 24-25].

Однако число зарегистрированных абортов резко возросло. Скорее всего, показатели повысились, прежде всего, за счет «выхода из подполья» нелегальных абортов и из-за того, что подавляющее число абортов стало

проводиться в больницах и подлежало регистрации. На рост количества абортсказался и тот факт, что он уже не являлся уголовно наказуемым деянием.

По мнению исследователя А. Попова, «в 20-е годы в России была сформирована особая абортная культура – приспособление и привыкание в общества к широкому производству абортс как к основному или даже единственному способу регулирования числа детей в семье» [6; 75].

Наиболее ярким показателем роли абортс в репродуктивном поведении граждан является количественное соотношение родов и абортс. Как видно из приведённой таблицы, такое соотношение по городам России за 1924-1927 гг. в среднем возросло более чем в 3 раза (см. Табл. 1).

Таблица 1. Количественное соотношение числа абортс на 100 родов в городах России (1924-1927 гг.)

Год	Москва	Ленинград	Губернские города
1924 г.	27	21	24
1925 г.	38	43	33
1926 г.	61	51	45
1927 г.	86	88	63

Параллельно с ростом числа абортс шло снижение рождаемости: темпы падения рождаемости составляли 2-2,5% в год, что привело к 12%-му сокращению в течение 1920-1930 гг и дальнейшему снижению на 25% за период 1930-1935 гг. В Москве 1934 года на одно рождение приходилось 2,7 абортс [8; 27 ]

Опасаясь дальнейшего распространения абортс и ещё большего снижения рождаемости, ЦИК и СНК СССР постановлением от 27 июня 1936 года запретили абортс в СССР, за исключением тех случаев, когда продолжение беременности представляло угрозу жизни или грозило тяжёлым ущербом здоровью беременной женщины, а также при наличии тяжёлых заболеваний родителей. Мотивировалась данная мера тем, что страна нуждалась в людях, рабочей силе и не могла позволить себе снижение уровня рождаемости, к тому же падение уровня рождаемости могло дискредитировать советскую власть,

которая не обеспечила должных социально-экономических условий для её повышения.

Как видно из нижеприведенной таблицы (см. Табл. 2), после введения законодательного ограничения производства аборт их количество резко сократилось, но увеличилась доля неполных аборт, наиболее опасных для жизни женщины, требующих повторного хирургического вмешательства и, как правило, производимых криминальным путем.

Таблица 2. Число зарегистрированных аборт в России (1937-1940 гг.)

Год	Всего	В том числе неполные	Доля неполных аборт, %
1937	355 025	327 898	92
1938	429 695	396 362	92
1939	464 246	424 500	91
1940	500 516	452 557	90

Так, в больницах Ленинграда в первой половине 1936 г. было произведено 43,6 тыс. операций по прерыванию беременности, а во второй половине – всего 754 [9]. Число рождений в Москве увеличилось с 70 тысяч в 1935 г. до 136 тысяч в 1937 г. [10]. Однако данный эффект оказался кратковременным: уже в 1939 в Москве приходилось 35 аборт на 1000 женщин репродуктивного возраста, что было близко к показателям конца XX века [11; 30].

После законодательного запрета аборт сформировалась целая система по нелегальному производству аборт, заметно участились случаи самоаборт. К тому же резко возросла смертность от искусственного аборт и его последствий: так, в 1935 г. был зафиксирован 451 случай смерти по этой причине, а в 1936 – 910. В 1935 г. смерти от аборт составляли 26% случаев материнской смертности, а в 1940 – уже 51%. В начале 1950-х эта доля превысила 70% [10].

Роковым последствием введения запрета на аборт стало увеличение числа детоубийств. Так, показатели детской смертности до 1 года за 1934-1940 гг. увеличились в городах России почти в 2,5 раза – с 5,8% до 14,3%, в Ленинграде эта доля достигала 25% [9; 72] После 1936 г. растут абсолютные показатели как убийств младенцев, так и неестественных смертей до года вообще. В 1935 г. в

городах было зарегистрировано 194 случая убийства младенцев, в 1936 – 307, в 1937 – 367. В 1940 году от неестественных причин, включая травмы и насильственные смерти неустановленного характера, погибло 1400 детей в возрасте до года. В годы Великой Отечественной войны эти показатели снизились, но после её окончания показатели убийств младенцев и произведенных абортвов приблизились к уровню конца 1930-х гг., так как в трудных социально-экономических условиях многие семьи не имели возможности содержать ребёнка.

Будучи вынужден реагировать на сложившуюся ситуацию, Президиум ВС СССР издает указ от 23 ноября 1955 г. «Об отмене запрещения абортвов», согласно которому абортвы по просьбе трудящихся были вновь легализованы. Согласно официальной статистике, процент внебольничных абортвов в СССР после снятия запрета снизился с 80—84% (1955 г.) до 15,3% (в 1967 г.), а смертность от аборта снизилась более чем в 10 раз [5; 24-25].

Другими последствиями указа были дальнейший рост числа абортвов и снижение рождаемости. В 1964 г. был зарегистрирован самый высокий показатель в истории России – 5,6 млн абортвов за год, затем он стал снижаться. Однако статистика абортвов продолжала фиксировать чрезвычайно высокие показатели. До 1990 г. включительно в России ежегодно совершалось более 4 млн абортвов, а их среднегодовое число в 1970-1980-х гг. превышало 4,5 млн [12].

В 1990-е гг. была ликвидирована монополия Минздрава в области планирования семьи. Возникают неправительственные организации, занимающиеся охраной семьи, защитой репродуктивных прав человека, пропагандой здорового образа жизни, что способствовало повышению уровня половой культуры граждан.

В 1994-1997 гг. в рамках федеральной программы «Планирование семьи» были созданы центры планирования семьи и репродукции, осуществлялась работа по повышению информированности населения в области планирования семьи, однако финансирование данной программы было приостановлено.

Несмотря на непоследовательность государственной политики, в целом 1990-е гг. характеризуются снижением относительных показателей абортот: так, в 1990-м г. на 100 родов приходилось 205,9 абортов, в 1995 г. – 202,6, в 1999 г. – 179,4, что, на наш взгляд, объясняется повышением половой культуры граждан, их большей информированностью о возможности использования контрацептивных средств.

Подводя итоги проведенного исследования, можно сделать вывод, что ни запретительный, ни разрешительный подходы правового регулирования абортов как таковые не могут быть решением демографической проблемы. Сегодня всё чаще доносятся призывы к введению законодательного запрета производства абортов, но данный запрет, как показывает историко-правовой опыт, неизбежно ведет к повышению показателей детоубийств и материнской смертности. На наш взгляд, решение проблемы абортов состоит не в их запрещении, а в формировании государством и гражданским обществом ценностей семьи и деторождения, повышении половой культуры общества посредством проведения мероприятий по половому воспитанию и обучению, а также при помощи деятельности центров планирования семьи, которые должны предоставлять населению соответствующую информационную и медицинскую поддержку. Активная семейно-демографическая политика может сделать аборт крайне непопулярной мерой. Только изменив общественное сознание, наша страна сможет остановить репродуктивную деградацию.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Акция «Подари мне жизнь»: [сайт]. URL: <http://www.fondsci.ru/podarijizn/> (дата обращения: 27.03.2011).
2. Либерман Я.Э. Изгнание плода в русском законодательстве// Терапевтическое обозрение. - 1914. - №5. –С.148-153.
3. Сакевич В.И.. Аборт – кривое зеркало демографической политики: [сайт].

URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2003/0123/analit01.php> (дата обращения: 27.03.2011).

4. Белобородов И.И. Аборты в России: история, последствия, альтернативы:

[сайт]. URL: [http://www.demographia.ru/articles\\_N/index.html?idR=23&idArt=904](http://www.demographia.ru/articles_N/index.html?idR=23&idArt=904). (дата обращения: 27.03.2011).

5. Большая советская энциклопедия: в 30 т. /гл. ред. А.М. Прохоров. - 3-е изд. – М.: Советская энциклопедия, 1969-1978. – Т.1: А – Ангоб. - 1969. – 608 с.

6. Цит. по: В. Борисов, А. Синельников, В. Архангельский. Аборты и планирование семьи в России: правовые и нравственные аспекты (опрос экспертов)//Вопросы статистики. - 1997. - №3. - С. 75-81.

7. Демографическая модернизация России, 1900-2000./под ред. А.Г. Вишневого. - М.: Новое издательство, 2006. – 608 с.

8. Урланис Б.Ц. Рождаемость и продолжительность жизни в СССР./Б.Ц. Урланис. – М.: Госстатиздат, 1963. - 136 с.

9. Лебина Н.Б. Повседневная жизнь советского города: нормы и аномалии. 1920–1930-е годы./Н.Б. Лебина. – СПб.: Летний сад, 1999. – 320 с.

10. Сакевич В.И. Что было после запрета аборта в 1936 году: [сайт]. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2005/0221/reprod01.php>. (дата обращения: 27.03.2011).

11. Садвакасова Е.А. Социально-гигиенические аспекты регулирования размеров семьи./ Е.А. Садвакасова. - М.: Медицина, 1969. - 189 с.

12. Виктория Сакевич. Аборт или планирование семьи: [сайт]. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2007/0279/tema01.php>. (дата обращения: 27.03.2011).

## **РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПОЛИЦИИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (XVIII в.)**

**Е.Н.Шалагинова, студентка ИПЭУ ТюмГУ,**

**направление «Юриспруденция»**

**Научный руководитель:**

**И.П.Климов, доктор исторических наук, профессор**

Происходящие в настоящее время процессы преобразований в различных сферах жизни российского общества непременно оказывают влияние друг на друга. Так, и на органы внутренних дел. В частности можно отметить, что возрастает количество функций им вменяемых, число задач, требующих их непосредственного контроля и разрешения; безусловно, ухудшается криминальная обстановка жизни общества.

XVIII век достаточно поворотный в истории России. Он ознаменован появлением Российской империи, формированием новой государственности. Особо обращает на себя внимание первая его четверть, происходит это благодаря преобразованиям Петра I. До сих пор нет однозначной позиции по тому, принесли они пользу русскому обществу или наоборот вред. Без сомнения можно утверждать одно - они повлекли за собой серьёзные изменения в жизни общества. Царь был сосредоточен на проблеме совершенствования системы государственного управления. Одним из его основных намерений было создание государства, подданные которого всецело подчинялись бы законам и регламентам, контролирующим полностью стороны жизни общественной, и не только.

Начали создаваться специальные, ранее неизвестные органы по обеспечению безопасности общественного порядка и борьбе с преступностью. “Полицией” в то время считалась любая деятельность государственных органов по вопросам светского управления: издание законов, обеспечение безопасности, забота о повышении благосостояния народа, надзор за противопожарной безопасностью, отправлением религиозных культов. Хотя имеет место быть и другая точка зрения, что термин «полиция» был введен специально для обозначения создаваемых правоохранительных органов. Его происхождение сводится к древнегреческому *Politeia*, что означает управление государством; с XVII века его начали применять к органам правопорядка.

Как известно, и место, откуда как император он мог бы вершить свои преобразования, Петр Великий выбрал не совсем обычное по тем временам. По его указу в 1703 году на Заячьем острове была основана новая столица – Санкт-Петербург, которая должна была служить образцом для новой жизни. Столица была будто город для демонстрации нововведений.

Итак, перейдем к полиции. Одной из первых ключевых дат является 1715 год. Именно тогда была образована Главная полицмейстерская канцелярия, которая представлялась органом управления полицией, которой по сути еще не существовало – ее создание было пока только в планах. Формирование основных полицейских органов началось с учреждения должности Генерал-полицмейстера, которому прежде созданная канцелярия должна была подчиняться. Произошло это в мае 1718 года. На только что созданную должность, император назначил своего денщика португальца Антона Мануилловича Девиера (1673-1745) и написал для него «пункты», в которых определил его полицейские обязанности, однако в дальнейшем Петр не раз уточнял и расширял круг возложенных на полицию задач. По указанию императора «Пункты...» были опубликованы, «дабы никто неведением не отговаривался»[1]. В это же время был создан орган политической полиции под названием «Тайная канцелярия».

Главной задачей полиции была борьба с уголовной преступностью, охрана общественного порядка, так же созданный орган должен был стать одним из основных инструментов преобразований.

Однажды Петр Великий решил прекратить петербургскую практику сдачи жилья внаем. Он решил, что отныне все приезжие люди должны проживать в гостиницах, благо таковые уже были построены на Неве. В июле 1723 года, находясь в плаванье, император издал указ, согласно которому все приезжие должны были останавливаться в постоянных дворах, а жителям Петербурга категорически запрещалось сдавать в аренду свои дома. Довести до жителей волю государя и отслеживать ее исполнение должна была Полицмейстерская канцелярия. Работники канцелярии во главе с Антоном Девиером поняв всю



несостоятельность указа, не стали объявлять его на улице, как было принято в те времена. Они обратились за помощью к сенаторам, занимавшим прокурорские должности, а те в свою очередь отправили письмо, в котором была описана ситуация найма жилья в городе и проанализированы причины невозможности в одночасье сложившуюся ситуацию изменить, доверенным лицам Петра I – П.А. Толстому и Ф.М.Апраксину. Как ни странно, Петр Алексеевич не был против, и уже через некоторое время Сенат передал Полицмейстерской канцелярии, что они не должны доводить до жителей государев указ. А по возвращении Петр сам уже не возвращался к этому вопросу.

И до Петра Великого, и после – все российские императоры желали поставить под полный контроль своих подданных. Вот для этого и нужна была полиция, чтобы помогать тоталитарному контролю за людьми. Этим можно объяснить и столь широкий круг её задач, каких, рассмотрим дальше.

Так, к примеру, Петр I постановил бороться с бродяжничеством, нищенством и бездельем, он обязал полицию всех гулящих и без дела болтающихся людей допрашивать и определять на работу.

В январе 1721 года в Полицмейстерскую канцелярию в результате облав попали Петр Пичугин и Илья Лаптев, оба сказались «гулящими людьми», но у них не нашлось «покормежного письма» - документа, который выдавала община своему члену, удостоверяя, что он по бедности с ее согласия ушел «кормиться», т.е. искать себе работу за ее пределами. Полицмейстер указал «допросить подлинно, для чего они из домов своих отбыли и сколь давно, и кто в домех остались, и чего ради в Санкт Петербург пришли, и где и у кого жили, и коликое время, и до указу держать их под караулом». Пичугин оказался москвичом, уехавшим из слободы самовольно на заработки, а Лаптев — новгородцем, нанявшимся «без ведомства старосты», сторожить барку с лесом, сплавлявшуюся до Петербурга. Поскольку оба «подозрительных» оказались посадскими людьми, их передали «в колодках» в Главный магистрат для дальнейшего разбирательства. В конечном итоге обоих отпустили под расписку, так как их показания подтвердились. [2]

Также в обязанности полиции входила обязанность контролировать домашние расходы жителей Петербурга и воспитание детей. Интересно отметить, что в Регламенте Главному магистрату от 1721 года было замечено, что «полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобства».

В задачи полиции входило выявление преступников и правонарушителей закона в населении города: воров и мошенников, беглых колодников, беглых дворовых и крепостных, беглых рекрутов, дезертиров и просто лиц, без разрешения властей покинувших свое место жительства. Именно в строящемся Петербурге, как в никаком ином месте России того времени, дававшем возможность слиться с толпой приезжих, накапливалась с точки зрения государства "преступная масса" населения, включавших в себя, конечно, и настоящих преступников.

Несмотря на введение регулярной полиции, жители всё также привлекались к охране общественного порядка. Еще это было обусловлено и тем, что к 1723 году, например, в Петербурге состав полиции насчитывал 88 человек. С каждых десяти дворов привлекалось по одному человеку – «десятские», они подчинялись выборному со ста дворов – «сотскому».

Необходимо отметить, что полицейские органы создавались не сразу по всей территории империи. Вначале они были учреждены в Санкт-Петербурге (1718 год) и Москве (1721 год), а в 1733 году и в некоторых других городах.

Несмотря на то, что и Москва и Петербург были столицами обер-полицмейстер Москвы подчинялся Генерал-полицмейстеру Петербурга. В остальных городах, в основном наиболее крупных, тоже назначался полицмейстер, выбираемых из местных офицеров, и подчиненная ему канцелярия, состоящая из сержантов и солдат.

В Регламенте Главного магистрата 1721 года было записано, что полиция обеспечивает всем безопасность от преступников, отгоняет непотребное жильё, принуждает каждого к честному труду, запрещает излишества, участвует в

воспитании молодежи и, конечно же, способствует правосудию. «Полиция препятствует дороговизне», - именно так писал Петр I. Для того чтобы отслеживать всех людей города, полиция была вынуждена использовать паспортный режим для приезжих, а дворовладельцев обязали регистрироваться. При отсутствии документа личность человека проверяли через свидетелей.

Полицейская канцелярия проводила дознание по делам, затем отправляла их в Юстиц-полицию Петербурга или в канцелярии других городов. Если же преступник был пойман в Московской губернии, то он должен был быть отправлен в Сыскной приказ. Однако с 1746 года следствие и суд над пойманными преступниками проводились в Главной полицмейстерской канцелярии.

Во времена правления Елизаветы Алексеевны в структуре полиции никаких существенных изменений не было. Разве что императрица заявила о возвращении к порядку, существовавшему при Петре Великом – Генеральный полицмейстер должен был подчиняться государыне, а не Сенату. Также немаловажен тот факт, что фактически Главная полицмейстерская канцелярия была приравнена к коллегии и имела у себя в подчинении полицию столицы, московскую полицмейстерскую канцелярию и конторы других городов.

За свое недолго царствование Петр III внес некоторые изменения в центральные учреждения полиции: он поставил Главного директора, который должен был подчиняться непосредственно императору, над всеми полициями. Необходимо отметить, что нижние звенья правоохранительных органов практически не развивались. Так, сельской полиции вообще не было. Можно обратить внимание также и на то, что Петр в 1762 году изменил звание московского обер-полицмейстера на генерал-полицмейстера, однако значимость от этого не поменялась, и московский глава канцелярии всё также находился в подчинении у петербургского.

Сложившееся положение можно было разрешить только с помощью очередных реформ, чем и занялась Екатерина II в годы своего правления. В

первые же годы своего правления императрица увеличила численность руководящих сотрудников. Розыскная экспедиция стала самостоятельным учреждением, а не как раньше – частью Главной полицмейстерской канцелярии. Известный факт, что Екатерина Великая любила читать труды французских философов-просветителей, а потому неудивительно, что она забрала следственные, розыскные и судебные функции у полиции, - ведь это принцип разделения функций, выдвигаемый в передовой политико-правовой теории XVIII века.

Все знают о екатерининском «Наказе», который она написала для комиссий о создании нового Уложения. Один называется «Наказ Главной полиции». Можно выделить несколько основных пунктов:

- полиция должна действовать в первую очередь согласно справедливости, а не букве закона;
- полиция должна наблюдать за соблюдением нравственных и частично религиозных обычаев;
- полицейские не должны испытывать недостаток в чем-либо, дабы это не повредило их совести;
- полиция должна обладать властью над всеми без исключения.

В 1775 году в империи была проведена реформа местных органов управления. Вся страна делилась на губернии, которые в свою очередь подразделялись на уезды. Во главе губернии стоял губернатор, который в своих руках объединял много функций, в том числе и руководство полицией. Главная полицмейстерская канцелярия теперь не являлась центральным органом управления полицией. Положительной стороной являлось создание сельской полиции в каждом уезде формировался нижний земский суд из местных дворян, в обязанности которого входило следить за порядком в сельской местности, исполнять указания вышестоящих органов, решения суда, проводить предварительное следствие. Что же касается городов, то в тех городах, где не было гарнизона, создавалась должность городничего, который был обязан подчиняться губернатору.

В 1782 году был принят «Устав благочиния, или полицейский». По нему создавался новый административно-полицейский орган – Управа благочиния или полицейская. Во всех городах кроме столиц у Управы был одинаковый штат: городничий, пристав по уголовным и пристав по гражданским делам, два выборных от купцов и ремесленников города. Управа подчинялась губернскому правлению, и несла на себе административно-хозяйственные обязанности. С введением устава в 1782 году город делился на самостоятельные части (районы) по 200-700 дворов, имели своих частных приставов. Части подразделялись на кварталы, в которых полицейская власть принадлежала квартальным.

Компетенция управ благочиния была гораздо шире, чем у предшествующих ей полицейских органов. Так, теперь они должны были не только контролировать расход средств у людей, но также знать и источники доходов всех, и временных, и постоянных, жителей. Управы должны были контролировать общественные и религиозные организации, общества, которые и создаваться-то могли только с разрешения полиции. Позже в их функционал вошел и контроль за цензурой.

Активизация деятельности полиции произошла в период правления Павла I. Так, в Петербург и Москву были назначены военные губернаторы, а в важнейшие губернские города – военные коменданты, в их подчинении находилась полиция. Согласно «Уставу Санкт-Петербурга» генерал-губернатор руководил полицией и подчинялся только императору. Город также делился на части и кварталы, однако штат полиции был увеличен.

Институт городских положил начало патрульно-постовой службе в полиции. В столицах создавались так называемые «юстицких криминальных дел департаменты», которые были и следственными, и судебными органами. Завершилось реформирование созданием команды из здоровых и способных кавалеристов. Это были особенные команды, которые представляли собой резерв на разные тяжелые случаи. По мнению некоторых исследователей, это послужило зарождению в будущем ОМОНа. [3]

Столь радикальные реформы можно объяснить опасениями правительства, что в России могут вспыхнуть такие же революции, как и во Франции.

Подводя итог, хотелось бы сказать о том, что компетенция и численность полиции (позже с 1917 года милиции, а с марта 2011 года снова полиции) по сравнению с тем временем, безусловно, изменились. «Душой гражданства», как хотел Петр I, полиция так и не стала. Уж что поделать, не полицейская душа у населения России. Касательно полиции петровского времени можно выделить тот факт, что порядок она поддерживала тот, который был предпочтительней для властей, нежели для обычных горожан. МВД, по большому счёту, олицетворяет и каждый день воплощает в глазах граждан повседневное государство, его качество и его эффективность. Полиция – это один из тех государственных органов, с которыми мы сталкиваемся каждый день, и от работы которого зависит ежедневная безопасность, стабильность, уверенность общества. В марте 2011 года была проведена реформа, которая, по мнению президента РФ Дмитрия Медведева, будет заключаться не только в переименовании полиции в милицию, но также поможет структуре стать более эффективной. [4]

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Полиция и милиция: страницы истории. М., 1995. С.4
2. Кошелева О. «Полиция есть душа гражданства»//Отечественные записки. 2004г., №2. С.379.
3. История полиции России: краткий исторический очерк / под ред. В.М.Курицына. – М., 1998г. С. 14
4. Интернет-ресурс «Деловая газета «Взгляд»»: <http://actualcomment.ru/theme/1503/>
5. История полиции дореволюционной России. Сб. документов. –М., 1981г.
6. Интернет ресурс «Общественное обсуждение законопроектов»: <http://zakonoproekt2011.ru/#item/37>

# **СОВРЕМЕННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПУТИ ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

**О. А. Лучникова, магистрант ИПЭУ ТюмГУ,**

**направление «Юриспруденция»**

**Научный руководитель:**

**И.П.Климов, доктор исторических наук, профессор**

Проблема беспрецедентного разрастания масштабов коррупции представляет собой серьезную угрозу функционированию публичной власти, верховенству закона, демократии и правам человека, затрудняет экономическое развитие страны. По уровню коррумпированности чиновников Россия находится в числе государств, в которых это явление получило наибольшее развитие. Одной из причин роста коррупции является несовершенство законодательной базы.

Целью доклада является анализ состояния современного законодательства о коррупции в Российской Федерации, а также определение возможных путей его совершенствования.

Исходя из поставленной цели, выстраиваются следующие задачи: проанализировать нормативно-правовую базу в сфере борьбы с коррупцией в Российской Федерации на современном этапе; определить возможные методы совершенствования законодательной базы о коррупции.

Нормативную основу доклада составляют законодательные акты, федеральные законы, иные официальные нормативные правовые документы государственных органов власти, отражающие вопросы борьбы с коррупцией, принятые в 90-е годы XX и в начале XXI вв.

При подготовке текста доклада автор обращался к публикациям, содержащимся в периодической печати: «Российский следователь», «История государства и права», «Государство и право», «Отечественная история», «Право и политика».

В качестве теоретической основы использовались труды Н.И. Леонова [1], С.В. Максимова [2], П.А. Скобликова [3] и других авторов, активно занимающихся в последние годы проблемами борьбы с коррупцией.

Проблема борьбы с коррупцией особенно острой стала именно в 90-е годы, поскольку приобрела масштабы серьезной угрозы национальностей безопасности. Причинами разрастания коррупции являлись ослабление контроля за работой государственного аппарата в условиях частой смены руководства, неадекватность российского законодательства и низкая эффективность работы правоохранительных органов.

Первым шагом противодействия коррупции в России после распада СССР стал указ Президента РФ Ельцина «О борьбе с коррупцией» в 1992 г. [4]. Указ предусматривал ряд первоочередных мер антикоррупционного характера. Так, в соответствии со ст. 2 данного указа служащим госаппарата запрещалось заниматься предпринимательской деятельностью, оказывать любое не предусмотренное законом содействие физическим и юридическим лицам с использованием своего служебного положения в осуществлении предпринимательской деятельности и получать за это вознаграждения, услуги и льготы; выполнять иную оплачиваемую работу на условиях совместительства (кроме научной, преподавательской и творческой деятельности), заниматься предпринимательской деятельностью через посредников. Нарушение указанных требований влекло освобождение от занимаемой должности, иную ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Несмотря на свою своевременность и важность, указ не был лишен серьезных недостатков (узость круга решаемых вопросов, недостаточная их юридическая обоснованность). Отсутствие проработанного механизма реализации указа и контроля за выполнением создало серьезные препятствия его практическому применению.

В том же году Президентом РФ был предпринят очередной шаг. Он издает указ от 4 октября 1992 г. «О мерах по защите граждан, охране правопорядка и усилению борьбы с преступностью» [5], в соответствии с которым была создана



межведомственная комиссия Совета безопасности России по борьбе с преступностью и коррупцией, усилены подразделения по борьбе с организованной преступностью в органах внутренних дел.

В 1993 г. Верховный Совет РФ рассмотрел проект ФЗ «О борьбе с коррупцией» [6]. Он в значительной мере основывался на зарубежном опыте. В нем были изложены специальные требования к лицам, претендующим на выполнение государственных функций; меры финансового контроля; обозначены виды деятельности, несовместимые с выполнением государственных функций; условия недопустимости совместной службы близких родственников. Также перечислялись коррупционные правонарушения, связанные с противоправным получением благ и преимуществ; устанавливалась ответственность физических и юридических лиц за незаконную выплату вознаграждения лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций и приравненным к ним; регламентировался порядок взыскания незаконно полученного имущества, аннулирования действий, совершенных в результате правонарушений, связанных с коррупцией. Но указом Президента РФ Б.Н. Ельцина в октябре 1993 г. Верховный Совет был распущен и законопроект не получил логического завершения. Работа над проектом ФЗ «О борьбе с коррупцией» была продолжена сформированным после выборов в Государственную Думу 12 декабря 1993 г. Федеральным Собранием, который принял второй и третий проекты федерального закона, но все они были отклонены Президентом РФ, так как во многом носили декларативный характер и не предусматривали организации системной работы в данной сфере.

На предупреждение коррупции в системе государственной службы был направлен ФЗ от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации». В статье 11 данного акта закреплялись ограничения, связанные с государственной службой, часть из которых имели антикоррупционный характер, что соответствовало международным стандартам [7].

Важным шагом в разработке антикоррупционного законодательства стал Уголовный кодекс РФ 1996 года. Кодекс содержит ряд статей, относящихся к преступлениям в сфере коррупции. Коррупционные действия могут квалифицироваться следующими статьями Уголовного кодекса: ст. 174 УК РФ - легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных незаконным путем; ст.285 УК РФ - злоупотребление должностными полномочиями;

ст. 290 УК РФ - получение взятки; ст. 291 УК РФ - дача взятки; ст. 292 УК РФ - служебный подлог [8].

В 2001 г. на парламентских слушаниях «Современное состояние и пути совершенствования законодательства Российской Федерации в области борьбы с коррупцией» было инициировано обсуждение нового законопроекта «О противодействии коррупции», однако в Государственной Думе третьего созыва он дошел лишь до первого чтения. По мнению юристов, он был призван не столько направлять борьбу с коррупцией, сколько имитировать ее. 25 ноября 2002 г. появился отзыв правительства на законопроект, который «был разгромным». За подписью Алексея Кудрина (главы Минфина и в то время зампреда правительства) депутатам сообщалось, что их антикоррупционные посылы противоречат отраслевому законодательству, Гражданскому кодексу и даже Конституции, а также указывалось на неопределенность понятий и юридическую некорректность формулировок [9].

24 ноября 2003 г. Указом Президента РФ было утверждено Положение о Совете при Президенте РФ по борьбе с коррупцией [10]. Однако позднее он утратил силу в связи с изданием нового Указа Президента РФ от 3 февраля 2007 г. №129 «Об образовании межведомственной рабочей группы для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003г. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию» [11].

И лишь с приходом к власти Д.А. Медведева меры по противодействию коррупции окончательно оформились в связи с завершением работы над проектом ФЗ «О противодействии коррупции» и принятием его Государственной Думой 19 декабря 2008 г. [12]. ФЗ устанавливает правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней. Принципиальным и знаковым для России является то, что в законе дано развернутое определение коррупции. В соответствии со ст.1 под коррупцией понимается злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера для себя или для третьих лиц, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, в том числе и вышеперечисленные действия от имени и в интересах юридического лица. В ФЗ прописаны правовая основа (ст. 2) и принципы противодействия коррупции (ст. 3).

13 апреля 2010 г. была утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции на 2010-2011 годы [13]. Национальная стратегия представляет собой постоянно совершенствуемую систему мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера, учитывающую федеративное устройство Российской Федерации, охватывающую федеральный, региональный и муниципальный уровни, направленную на устранение причин коррупции в обществе и последовательно реализуемую органами государственной власти, организациями и физическими лицами. Предполагается, что национальная стратегия будет реализовываться по следующим основным направлениям: совершенствование системы учета государственного имущества; устранение факторов, препятствующих созданию благоприятных условий для привлечения инвестиций; совершенствование условий, процедур государственных и

муниципальных закупок; модернизация гражданского законодательства; повышение денежного содержания и пенсионного обеспечения государственных и муниципальных служащих. Национальный план противодействия коррупции содержит конкретные рекомендации федеральным органам исполнительной власти в сфере противодействия коррупции в РФ [13]. Сравнительно недавно Президентом РФ Д.А.Медведевым был подписан ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс РФ и Кодекс РФ об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» [14]. Изменения предусматривают в качестве наказания, альтернативного лишению свободы, за коммерческий подкуп или за получение (дачу) взятки штраф в размере, кратном сумме коммерческого подкупа или взятки. Данные меры органично дополняют российское антикоррупционное законодательство, поскольку его основная цель - подорвать экономическую основу коррупции, чтобы взятки было экономически невыгодно брать.

Подводя итоги проведенного исследования, необходимо отметить, что после распада СССР коррупция в России оказывала разрушительное воздействие на функционирование государственных институтов. В рассматриваемый период предпринималось немало шагов, направленных на противодействие коррупции. Разрабатывались и обсуждались законопроекты, организовывались шумные кампании, однако они были неэффективными и во многом носили декларативный характер. Более 17 лет ушло на разработку закона о коррупции. Действующая законодательная база не носит комплексного характера и страдает существенными недостатками: слабая задействованность общественных организаций и объединений, политических партий; недостаточно используется накопленный историко-правовой опыт; в последние годы во исполнение положений действующего законодательства по противодействию коррупции органами государственной власти, органами местного самоуправления разработано и осуществляется немало мероприятий: подготовлены планы по противодействию коррупции, назначены ответственные за их реализацию;

созданы подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений, организованы сбор, систематизация и размещение на официальных сайтах сведений о доходах государственных служащих, приняты ведомственные акты, регламентирующие механизм проверки достоверности указанных сведений, проводится антикоррупционная экспертиза принимаемых нормативных правовых актов, но принимаемые меры пока не дают необходимого эффекта.

В целях совершенствования действующего законодательства РФ в части, касающейся противодействия коррупции, на наш взгляд, должна проводиться разработка соответствующих законодательных инициатив по вопросам: обеспечения большей открытости в деятельности судебных органов и, прежде всего судов общей юрисдикции; дополнительной правовой регламентации осуществления мероприятий оперативно-розыскной деятельности по коррупционным преступлениям; более точного определения показателей, при наличии которых требуется антикоррупционная экспертиза законов, нормативных актов и их проектов; определения конкретных временных рубежей и порядка ликвидации коррупциогенных факторов в действующем законодательстве.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Леонов, Н.И. Коррупция/Н.И.Леонов. – М.: 2004. – С.123-130.
2. Максимов, С. Коррупционная преступность в России: правовая оценка, источники развития, меры борьбы/С.Максимов//Управление персоналом. – 1999. – №9. – С.50-56.
3. Скобликов, П.А. Актуальные проблемы с коррупцией и организованной преступностью в современной России/П.А.Скобликов. – М.: 2007. – С.34-38.
4. См. Указ Президента Российской Федерации от 4 апреля 1992г. №361 «О борьбе с коррупцией в системе органов государственной службы»//Российская газета. – 1992. – №80. – Ст.234.

5. См. Указ Президента Российской Федерации от 4 октября 1992г. №1189 «О мерах по защите граждан, охране правопорядка и усилению борьбы с преступностью»//Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – №42. – Ст.2373.

6. См. Проект Федерального закона Верховного Совета Российской Федерации от 31 марта 1993г. №.4718-1 ФЗ «О борьбе с коррупцией»//Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – №15. – Ст.528.

7. См. Федеральный закон Российской Федерации от 31 июля 1995г. №119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 31. – Ст.2990.

8. См. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996г. № 63-ФЗ// Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – №25. – Ст.2954.

9. См. Вовк Е. Коррупция и коррупционеры//Муниципальная служба. – 2006. – №7. – С.14-17.

10. См. Указ Президента Российской Федерации от 24 ноября 2003г. №384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией»// Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – №48. –Ст.4657.

11. См. Указ Президента Российской Федерации от 3 февраля 2007г. №129 «Об образовании межведомственной рабочей группы для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003г. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999г.»//Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – №6. – Ст.731.

12. См. Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции»//Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – №52 (ч.1). – Ст.6228.

13. См. Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010г. №460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане

противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы»//Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – №16. – Ст.1875.

14. См. Федеральный закон от 04 мая 2011г. №97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции».

## **ПРАВОВОЙ СТАТУС ИНОСТРАНЦЕВ В РОССИИ В КОНТЕКСТЕ САМОБЫТНОСТИ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

**А.А. Хабиденова, магистрант ИПЭУ ТюмГУ**

**Научный руководитель:**

**О.Ю. Винниченко доктор юридических наук, доцент**

Рассмотрение генезиса правового регулирования деятельности иностранцев в России вызывает необходимость обращения к проблеме самобытности российской государственности: уяснение сущности глубинных основ эволюции отечественного государства способствует более глубокому анализу процесса реформирования правового статуса иностранцев, позволяет выявить его специфические черты.

В научной литературе аспекты самобытности российской государственности рассматриваются с позиции различных теорий [1]. В рамках цивилизационной теории самобытность российской государственности заключается в двух связанных между собой характеристиках: в синтезе нескольких цивилизационных начал в едином теле [2], а также в уникальном положении в рамках дихотомной схемы «Запад – Восток» [3]. Российская цивилизация представляет собой сложную гетерогенную целостность, неповторимым образом сочетающую в себе как западные, так и восточные черты (при преобладании последних) [4]. Россия может быть понята как цивилизация пограничная, как место пересечения культурных влияний Востока и Запада,

однако, российская культура не сводима ни к восточным, ни к западным компонентам, ни к простой сумме этих влияний.

Уяснение данных цивилизационных особенностей позволяет объяснить специфику процессов становления правового статуса иностранцев в российском государстве, заключающуюся в том, что первые законодательные нормы, регулировавшие вопросы нахождения иноземцев в России, были прежде всего ориентированы на регламентацию торговых прав иностранных купцов. Как отмечает Е.С. Смирнова, Россия на протяжении нескольких столетий была местом сосредоточения восточных товаров для северо-западной Европы, что способствовало развитию городов-ярмарок и обусловило необходимость правового регулирования торговых отношений [5]. Поэтому принятый 22 апреля 1667 г. Новоторговый устав, явившийся первой попыткой законодательной регламентации правового положения иностранцев на Руси [6], имел узкую направленность, регламентируя лишь вопросы въезда на территорию государства иностранных купцов, правила торговли и взимания таможенных пошлин.

Анализ проводимых в России реформ позволяет утверждать, что модернизация в нашем государстве имеет ряд существенных особенностей, отражающих самобытность эволюционного пути. Специфика российских модернизационных процессов главным образом заключается в активном использовании западноевропейского опыта социально-экономического и технического развития [7], что может быть ярким образом проиллюстрировано политикой России в отношении иностранцев.

Длительный цикл поворота Российской цивилизации в сторону Запада начинается со времен Петра I [8]. В этот период выходцы из Западной Европы играют значительную роль в политической, экономической и культурной жизни России. Сам Петр I активно учится у иностранцев и заставляет это делать своих подданных. Некоторые известные иностранные специалисты того времени стоят в ряду лучших представителей нашего отечества, внесших весомый вклад в укрепление Российского государства. Это и сподвижник Петра Ф. Лефорт, и



архитектор Д. Трезини, и скульптор Б. Растрелли, и ученый Я. Брюс и многие другие.

Надо отметить, что издание Екатериной II Манифеста в 1762 г., предоставившего иностранцам право свободного поселения в России, было также обусловлено стремлением заимствовать западноевропейский опыт: императрица руководствовалась практическими соображениями о необходимости заимствования способов улучшения обработки земли и совершенствования правил ведения хозяйства. Прозападная ориентация государства прослеживается и в XIX веке [9].

В настоящее время вопрос оценки реформ вестернизаторского характера стоит очень остро. В научной литературе можно встретить мнение о том, что, несмотря на безусловно положительное значение влияния передовой западной культуры, науки и техники на развитие страны, ориентация России на Запад стала одной из главных причин раскола в обществе [10].

Пытаясь схематично изобразить всю полноту и специфику пути реформирования российской государственности, современные исследователи приходят к совершенно различным результатам. Так, ряд ученых описывает модернизационные процессы в России как скачкообразные [11], как цепь «рывков», связанных с попыткой «сжатия», «ускорения» времени с целью быстрого переустройства общества и овладения новыми социокультурными идеалами. Имеется также попытка рассмотрения модернизационных процессов с позиций циклично-волновой парадигмы [12]. Некоторые исследователи настаивают на понимании пути преобразования российского государства как линейно-поступательного, а возвратных движений в истории России – как локальных и несущественных [13].

В рамках настоящего исследования представляется продуктивным видение хода российской модернизации в качестве сложного нелинейного процесса. В данной связи особый интерес вызывает циклично-волновая концепция развития российской государственности В.И. Пантина, В.В. Лапкина [14] и концепция инверсионного развития России А.С. Ахиезера [15]. Согласно первой, в истории

России волны относительной либерализации сменяются волнами антилиберальной контрмодернизации, реформы – контрреформами, ориентация на демократический Запад – воспроизведением традиций деспотий Востока или самоизоляцией, а дифференциация политической системы – ее упрощением. По модели А.С. Ахиезера, «инверсионная логика» заключается в быстрых, исторически моментальных переходах от одного полюса дуальной оппозиции к противоположному и обратно. Феномен «хромающих решений», одно из ключевых понятий концепции, заключается в отмене каждым последующим решением предшествующего: реформы в России, как считает исследователь, носят односторонний характер, они не способны синтезировать противоположную точку зрения – власть постоянно балансирует между крайними вариантами возможных решений, постоянно собственные решения отменяя.

Жизнеспособность таких нелинейных моделей развития российской государственности удачно доказывается анализом процесса реформирования правового статуса иностранцев. Так, нормы Соборного уложения 1649 г. в целом направлены на создание льготных условий для иностранной торговли по сравнению с местным населением: например, статья 55 главы XVIII освобождает от уплаты печатных пошлин английских и голландских купцов, а статья 1 главы IX предусматривает освобождение всех иноземцев от уплаты проездных пошлин [16]. Однако Новоторговый устав, принятый в 1667 г., уже имеет в своей основе политику протекционизма и основывается на нормах ограничительного характера: на примере данного акта можно отчетливо проследить резкое изменение средств и методов государственной политики.

Надо отметить, что в данном случае такой законодательный «откат» вызван влиянием, прежде всего, политических факторов. Это является доказательством еще одной специфической черты российских модернизационных процессов – доминировании политических стимулов и факторов в деле реформирования государственных основ, что отличает Россию от западного мира, характеризующегося таким инновационным типом развития,

которому свойственно преобладающее значение факторов экономических и социальных [17]. Так, в 1564 и 1568 гг. Иваном IV Грозным ряду английских купцов были даны жалованные грамоты, по которым царь «освободил им аглинским гостем и купцом ходити на кораблех в свое государство на Колмогоры и в Двинскую землю и во всю свою государеву отчину Северские страны со всякими товары и до Москвы во все города, а торговати безпошлинно». Но уже в 1570 г. в силу нежелания английской королевы Елизаветы заключить с Россией военно-политический союз данные привилегии были отозваны назад, товары англичан – арестованы.

Новый этап развития законодательства о правовом положении иностранцев был ознаменован правлением Петра I. Анализ правовых актов данного периода позволяет говорить об очередном проявлении инверсионной логики реформирования: Манифест от 16 апреля 1702 г. «О вызове иностранцев в Россию, с обещанием им свободы вероисповедания» вновь провозглашает значительные привилегии иностранцев. Однако, в 30-е годы XVIII века, когда большое число должностей в государственном аппарате занимают иностранцы, начинают снова наблюдаться откатные тенденции: приход к власти Анны Иоанновны, как никакое другое время, характеризуется борьбой против засилья иностранцев у трона [18]. С правовой точки зрения представляют интерес направленные в Митаву 19 января 1730 г. Кондиции, содержащие ряд ограничений прав иностранцев.

Обратное движение к противоположному полюсу дуальной оппозиции в деле реформирования статуса иностранцев происходит во второй половине XVIII века. Данный период рассматривается исследователями как период наибольшего благоприятствования иностранцам [19]. Манифестом Екатерины от 2 декабря 1762 г. «О позволении иностранцам селиться в России и свободном возвращении русских людей, бежавших за границу» утверждалось, что «всем приходящим к поселению в Россию... монаршья милость и благоволение оказана будет», а Манифест от 22 июля 1763 г. содержит целый комплекс мер, создающих благоприятные условия для переселения иностранцев в Россию, в

том числе позволение всем иностранцам «въезжать и селиться, где кто пожелает», оплата расходов на переезд в Россию иностранцев, не имеющих для этого достаточного количества собственных средств, право на получение российского гражданства, право на получение земли, право свободного вероисповедания и возведения религиозных сооружений, освобождение от уплаты налогов и повинностей на определенный срок.

Проявление откатных тенденций наблюдается в конце XVIII – первой половине XIX в.: вступают в силу ряд законодательных актов, вводящих существенные ограничения прав иностранцев. Начиная с эпохи Великой французской революции и в период наполеоновских войн российское правительство относится к иностранцам крайне неблагоприятно, главным образом по политическим причинам, и подвергает их различным гонениям. Так, Указами Павла I 1796, 1798 гг. устанавливается жесткий порядок пропуска иностранцев в российское государство, Указ Александра I 1806 г. подробно обозначает категории иностранцев, подлежащих высылке, а Манифест Александра I 1807 г. лишает иностранцев всех преимуществ в области гражданства, промышленности, торговли и мореплавания.

Инверсионность логики регулирования рассматриваемого правового института в очередной раз прослеживается в законодательных актах второй половины XIX – начала XX века, когда происходит реформирование и совершенствование статуса иностранцев в связи с реформами 60-х годов и расширением международного сотрудничества: Указом Александра II 1860 г. «О правах пребывающих в Россию иностранцев» иностранцам предоставляется национальный режим. Некоторые признаки циклично-волнового отката вновь наблюдаются с середины 1914 до 1917 г., когда права иностранцев ограничиваются в условиях войны.

Таким образом, процесс реформирования правового статуса иностранцев в России отражает самобытность развития российской государственности. Специфические особенности России как уникальной цивилизации дают ключ к пониманию начального периода регулирования правового статуса иностранцев,

а общие принципы российских модернизационных процессов позволяют раскрыть динамику инверсионного регулирования исследуемого правового института, проследить причины и внутреннюю логику его реформирования.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

---

1. См., например, с позиции геополитических теорий: Милов Л.В. Великорусский пахарь и особенности исторического процесса. М., 1998. С. 567; Он же. Природно-климатический фактор и особенности российского исторического процесса // Вопросы истории. 1992. № 4-5. С. 37-56; Перевезенцев С.В. К вопросу о специфике русской политической мысли XI – XVII вв. // Вестник Московского университета. 2008. № 4. С. 11-19.

2. Арзамаскин Н.Н. К вопросу о системном анализе факторов, влияющих на современную российскую государственность // Право и политика. 2007. № 3. С. 12; Винниченко О.Ю. Российская государственность в контексте цивилизационного развития. Тюмень, 2007. С. 84; Флиер А.Я. Культура как основа национальной идеологии России. М., 2000. С. 58.

3. Винниченко О.Ю. Указ. соч. С. 49-50.

4. Горин Д.Г. Пространство и время в динамике российской цивилизации. М., 2003. С. 186; Ерасов Б.С. Выбор России в евразийском пространстве // Цивилизации и культуры. Вып. 1. Россия и Восток: цивилизационные отношения. М., 1994. С. 39-60; Яковец Ю.В. Взаимодействие цивилизаций Востока и Запада: осевая проблема XXI века. М., 2001. С.50.

5. Смирнова Е.С. Регулирование правового статуса иностранцев в России до начала XIX века // Журнал российского права. 2004. №9. С. 146.

6. Тесленко А.М. Правовой статус иностранцев в России (вторая половина XVII – начало XX вв.): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Екатеринбург, 2000. С.14.

7. Винниченко О.Ю. Указ. соч. С. 90.

8. Флиер А.Я. Об исторической типологии российской цивилизации // Цивилизации и культуры. Вып. 1. Россия и Восток: цивилизационные отношения. М., 1994. С. 100.

9. Так, ст. 584 Закона о состояниях предусматривала возможности дарования иностранцам звания почетного гражданства. После десятилетнего пребывания в этом качестве и вступления в российское подданство иностранный специалист мог ходатайствовать о присвоении этого статуса потомственно.

10. Лабутина Т.Л. Зарождение англomanии и англофильства в России. // Вопросы истории. 2008. № 2. С. 42-43. О современной критике вестернизаторских моделей см. также: Панарин А.С. Россия в социокультурном пространстве «Запад-Восток» // Человек и современный мир. М., 2002. С. 81; он же. Российская ментальность // Вопросы философии. 1994. № 1. С. 35-36; Трофимов В.К. Душа русского народа: Природно-историческая обусловленность и сущностные силы. Екатеринбург, 1998. С. 135.

11. Паин Э.А. Особенности российской модернизации и их историческая природа // Российская модернизация: размышляя о самобытности. М., 2008. С. 22.

12. Кржевов В.С. Циклы российской модернизации: всевластие бюрократии как причина незавершенности реформ // Российская модернизация: размышляя о самобытности. М., 2008. С. 60; Панарин А.С. Россия в циклах мировой истории. М., 1999; Яковец Ю.В. История цивилизаций. М., 1997; Яковец Ю.В. Циклы и кризисы XXI века: цивилизационный аспект. Доклад на юбилейной сессии РАЕН. М., 2000; др.

13. Каменский А.Б. От Петра I до Павла I. М., 2001; Миронов Б.Н. Социальная история России. СПб., 2003; др.

13. Пантин В.И., Лапкин В.В. Волны политической модернизации в истории России. К обсуждению гипотезы // Полис. 1998. № 2. С. 39-51.

14. Ахиезер А.С. Россия: критика исторического опыта: в 3 т. М., 1991; Ахиезер А.С., Клямкин И., Яковенко И. История России: конец или новое начало? М., 2005; Он же. Россия: некоторые проблемы социокультурной

динамики // Мир России. № 1. С. 3-57; Он же. Между циклами мышления и циклами истории // Общественные науки и современность. 2002. №3. С. 122-132.

15. Соборное уложение 1649 г. Л., 1987.

16. Волкогонова О.Д. Российская модернизация и опасности авторитаризма // Российская модернизация: размышляя о самобытности. М., 2008. С. 48.

17. Смирнова Е.С. Указ. соч. С. 149.

18. Тесленко А.М. Указ. соч. С. 13.

## **ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ В КОНЦЕ XX - НАЧАЛА XXI ВВ.**

**К.О. Кулыгина, студентка ИПЭУ ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»**

**Научный руководитель:  
М.Ш. Альмухаметова, старший преподаватель**

На сегодняшний день особое беспокойство общества и государства вызывают многочисленные факты коррупции сотрудников правоохранительных органов. Определенно высокий уровень коррумпированности сотрудников правоохранительной сферы парализует усилия государства в борьбе с преступностью и порождает у значительной части населения неверие в государственные институты власти.

Актуальность проблемы противодействия распространению коррупции в правоохранительных органах отмечается всеми должностными лицами государства, включая Президента Российской Федерации [1; 32]. В связи с тем, что коррупция пускает свои корни в органах власти, то возможность эффективно работать над другими проблемами резко сокращается.

Очевидно, что коррупция является не только общественным злом, требующим адекватной моральной оценки обществом, но и существенным тормозом формирования рыночных отношений и институтов демократии.

Проблема противодействия коррупции является предметом пристального внимания юристов, политологов, историков и социологов. Теоретико-правовой анализ правоотношений, правовых норм и социально-правовых институтов, характеризующих российский правовой порядок в сфере противодействия коррупции, несмотря на его актуальность, предпринимался крайне редко и в целом следует констатировать существенный пробел в данном направлении научных исследований. В то же время необходимо указать на детальную разработанность многих аспектов проблемы.

Современное состояние криминальной обстановки в России свидетельствует о продолжающемся нарастании негативных процессов, связанных с ростом преступных посягательств в отношении граждан. В таких условиях существенную значимость приобретает грамотная и эффективная деятельность правоохранительных органов государства. В значительной степени от их целенаправленной деятельности во многом зависит состояние общественного порядка и общественной безопасности, обеспечивается защита прав и свобод человека и гражданина.

Вместе с тем, следует отметить, что в последние годы правоохранительная сфера подверглась существенной деформации. В системе правоохранительных органов получили распространение такие негативные явления, как нарушение служебной дисциплины и законности, совершение различных преступлений.

Основными коррупционными действиями в правоохранительной системе являются: возбуждение и прекращение уголовных дел; взяточничество и взятковымогательство; отсутствие законного наказания за правонарушения различной тяжести и др.

Премьер-министр В.В. Путин, будучи Президентом РФ, на первом заседании Совета по борьбе с коррупцией, в частности отметил, что «в целом коррупция деморализует общество, разлагает власть и государственный аппарат. И особенно



она нетерпима в судебной практике, в правоохранительных органах, для которых борьба с этим злом является прямой функцией» [2; 2].

В своем ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ от 12.11.2009 г. Президент РФ Д.А. Медведев отметил, что «борьба с коррупцией должна вестись по всем направлениям: от совершенствования законодательства, работы правоохранительной системы – до воспитания в гражданах нетерпимости к любым, в том числе бытовым проявлениям этого социального зла».

Многообразие причин возникновения и распространения коррупции в правоохранительных органах, а также необходимости разработки эффективных мер её профилактики, ставит на повестку дня вопрос о более качественном изучении данного негативного явления. Между тем, опыт свидетельствует, что большинство преступлений, совершаемых сотрудниками правоохранительных органов, в том числе коррупционного характера, приходится на органы внутренних дел. Так, например, по результатам отдельных исследований (2010 г.) на долю сотрудников МВД приходилось 98% всех совершаемых в правоохранительной деятельности преступлений [3; 88].

Необходимо отметить, что формирование российского антикоррупционного законодательства началось с 90-х годов прошлого века. Так, 12 ноября 1998 года был принят ФЗ «О легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем». И тогда же, в 1998 году были рассмотрены проблемы борьбы с коррупцией и пути их разрешения.

Однако поворотным пунктом в становлении правового порядка в данной сфере стало принятие Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в систематической форме изложившем принципы, направления и правовые начала борьбы с коррупцией в нашей стране, что обеспечило значительные изменения в его структуре, придало социальную направленность функционирования [4].

Между тем, принятие данного систематизирующего акта (как и последующий указ президента РФ от 13.04.2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия

коррупции на 2010-2011 годы») явился лишь первым этапом становления нового правопорядка в сфере противодействия коррупции. Между тем, существует совокупность противоречий противодействия коррупции: концептуальная неразработанность целей и задач антикоррупционной политики, правовая неурегулированность определенной совокупности общественных отношений, доктринальная неопределенность и чрезмерное расширение законодательного определения понятия коррупции и коррупционного преступления, противоречия действующего законодательства.

В настоящее время наблюдается достаточно высокий уровень криминализации правоохранительной деятельности. Данная проблема освещается в средствах массовой информации, иногда даже излишне активно.

По сведениям независимой социологической службы «Левада-Центр», разработавшей «Индекс произвола правоохранительных органов», значительная часть населения (68% респондентов) опасаются стать жертвой такого произвола, при этом только 34% уверены, что они могут с помощью этих органов защитить свои права [5; 122].

Общество с коррупцией в правоохранительных органах сталкивается гораздо чаще, чем с любой другой коррупцией - в силу специфики деятельности правоохранительных органов – это та часть нашего государственного управления, которая наиболее часто пересекается с гражданами. Что с бизнесом малым и средним, что с отдельными гражданами - в силу специфики своей деятельности. Граждане очень редко сталкиваются... ну, обиденные граждане, спроси его там – ну, как с коррупцией на таможне? Обычный гражданин не так часто общается с таможенниками, но даже про нее он скажет, что она достаточно высокая.

Государство поставило перед собой определенные задачи по борьбе с коррупцией:

- Координация деятельности правоохранительных органов. Каждый правоохранительный орган в пределах предоставленных ему законодательством Российской Федерации полномочий выполняет согласованные решения,

рекомендации и проводит мероприятия;

- Обобщение и анализ практики борьбы с коррупцией. Необходимость научного анализа процесса зарождения и развития коррупционных правонарушений в России и обобщения опыта борьбы ними, а также исследования развития законодательства в области борьбы с коррупцией;

- Распространение передового опыта, методическое обеспечение соответствующей деятельности. В целом обобщение передового опыта в правоохранительной деятельности позволяет правоохранительным органам повысить профессиональную направленность своей занятости. Методическое обеспечение соответствующей деятельности должно соответствовать установленным требованиям;

- Обмен информацией и создание банка данных, отражающих уровень коррупции в развитых субъектах правоохранительной системы и судах.

Коррупция существует не только в органах государственной власти и управления, она существует, в том числе, и в коммерческих структурах, и, в принципе, это такое явление, которое, конечно, в нашей стране на этапе определенных реформ, в том числе, изменения социально-политического устройства государства, достаточно быстро и, скажем так – эффективно в своем смысле слова, развивалось. Кажется, что, в общем-то, пора переходить от слов к делу. Действительно, пора принимать эффективный закон о коррупции, но надо посмотреть его, поработать над ним. Принятие закона о борьбе с коррупцией ровным счетом не является гарантией того, что борьба с коррупцией начнется. Просто уголовным наказанием и страхом уголовного наказания так просто данный вопрос решить невозможно. Антикоррупционные меры должны охватывать всю систему законодательства, а не определяться одним законом. Необходимо издавать уголовно-правовые нормы, директивы, административные акты, инструкции правоохранительных органов; проводить операции для выявления должностных лиц, замеченных в коррупции. Необходимо культивировать образ чиновника, который популяризирует политику государства и обслуживает население. В случае если он будет замечен в

коррупции, он лишается значительных социальных льгот и благ.

В заключении хотелось бы добавить, что необходимо в нашей стране менять не только законодательство и практику его применения, но и кардинально менять правосознание граждан, в современной уголовной политике и идеологии, в которых материальный интерес доминирует над духовными и нравственными ценностями, следует постоянно повышать уровень правовой культуры и правового воспитания.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Богданов, И.Я, Калинин, А.П. Коррупция в России: Социально-экономические и правовые аспекты // Российская академия наук. Институт социологически-политических исследований. - М., 2001. - С. 204.

2. Долгов, М.А. Российское антикоррупционное законодательство 2002-2006 гг. с точки зрения международных обязательств // Российский юридический журнал. - 2006. - № 4. - С. 42-51.

3. Каменовский, К.Б. Ударим по коррупции инквизицией? // Уголовный процесс. - 2010. - № 21. - С. 11-15.

4. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» / Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

5. Королева, М.В. Коррупция в сфере правоохранительной деятельности // Коррупция и борьба с ней. - М., 2000. - С. 88. [3]

6. Коррупция и борьба с ней: роль законодательства // под ред. М. Горного. - СПб.: Норма, 2000. - С. 272.

7. Лешков, С.Г. Коррупция и ее влияние на эффективность борьбы с организованной преступностью // Российский следователь. - 2010. - № 21. - С. 11-15.

8. Максимова, С.В. Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения). - М., 1999. - С. 356.

9. Павленко, О.В. Вопросы формирования и совершенствования законодательства о борьбе с коррупцией // Российский юридический журнал. - 2000. - № 2. - С. 17-22.

10. Президент России В.Путин объявляет войну коррупции // Российская юстиция. – 2004- № 1. - С. 2 [2].

11. Противодействие коррупции на муниципальном уровне: сборник // Волтерс Клувер. - М., 2008. - С. 139.

12. Общественное мнение о состоянии и законности, правопорядка и деятельности органов прокуратуры. Г.Х. Ефремова // Состояние законности и правопорядка в РФ и работа органов прокуратуры (1-е полугодие 2006г.). - М., 2006. - С. 122 [4].

13 Тирских, А.А. Некоторые аспекты коррупции в ОВД (по результатам применительно исследования) // Российский следователь.- 2006. - № 8. - С. 32 [1].

# ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ<sup>1</sup>

**И.С. Романчук, доцент кафедры теории и истории государства и права ИПЭУ ТюмГУ, кандидат юридических наук,**

**В.Н. Хохлов, прокурор отдела по надзору за исполнением федерального законодательства управления Генеральной прокуратуры России в Уральском федеральном округе, кандидат юридических наук**

Коррупция как явление существует в любом государстве, единственное, что отличает одно общество от другого – это степень распространения этого негативного явления. В современной России два года назад казалось, что мы достигли пика в развитии такого страшного социального зла как коррупция. Однако дно падения за эти два года еще увеличилось, и это несмотря на все принимаемые в стране решения. Но предмет нашего изыскания не в том, чтобы показать, что у нас существует коррупция, это и так известно любому обывателю, а в том, чтобы критически проанализировать действия наших властей в решении этого вопроса.

Совершенно недавно Президент России Д.А. Медведев заявил о рассмотрении вопроса о возможности отмены технического осмотра транспортного средства, аргументировав это тем, что «Если машина новая, современная, то такая бумажка ей не требуется, а если это «ведро с гайками», так она все равно бумажку получит, но уже другим путем» [1].

Большинство населения страны восприняло эту идею положительно. И действительно в сложившейся в стране ситуации прохождение техосмотра превращается в кормление государственных чиновников и других аффилированных с ними лиц. Но с другой стороны это, казалось бы незначительное с точки зрения государственного руководства страной, заявление Президента полностью характеризует российскую действительность

---

<sup>1</sup> Работа выполнена в рамках гранта Президента Российской Федерации – МК- 2791.2010.6.

в отношении происходящих в государстве процессов, а в особенности коррупции, борьбы с ней со стороны власти и отношение ко всему этому нашего народа.

Обо всем по порядку. Констатация факта безболезненного прохождения техосмотра в обход официальной процедуры говорит о наличии коррупции даже на самых низших уровнях государственного руководства, и эта ситуация существовала еще издавна. Так, еще в своем романе «Бесы» Федор Михайлович Достоевский отмечает: «*Vous savez chez nous... En un mot*, поставьте какую-нибудь самую последнюю ничтожность у продажи каких-нибудь дрянных билетов на железную дорогу, и эта ничтожность тотчас же сочтет себя в праве смотреть на вас Юпитером, когда вы пойдете взять билет, *pour vous montrer son pouvoir*. «Дай-ка, дескать, я покажу над тобой мою власть»... И это в них до административного восторга доходит...» [3]. Во-вторых, в связи с этим готовность Президента отменить техосмотр показывает нам сразу несколько аспектов: 1) Президент признает свою ничтожность и бессильность в борьбе с коррупцией даже на самом низшем уровне. Страшно представить, что происходит в верхних эшелонах правящего истеблишмента. 2) Желание руководства страны сгладить эту ситуацию в связи с нарастающими социальными волнениями несмотря ни на что. При этом забывается: сколько гибнет наших граждан в автокатастрофах, какие ездят на наших дорогах автомобили: и «праворукие», и с нелегальным ксеноном, и вообще уже непригодные для эксплуатации. Законодательство даже исправный автомобиль признает источником повышенной опасности, а что говорить о неисправном. Ну, и наконец, как реагирует на эту ситуацию наше общество? Оно встречает предложение Президента с восторгом. Хотя в идеале надо было отстаивать идею нивелирования коррупционной составляющей при прохождении техосмотра, а не его отмену.

Все это говорит о том, что в стране процветает коррупция, государственная власть создает видимость борьбы с ней, и это понятно, так как главным средством противодействия этому злу должно быть общество, которое

у нас неорганизованно и само не желает бороться с коррупцией, так как если есть «берущий» значит, есть и «дающий».

Но все не так важно, главная проблема нашей страны заключается в том, что если коррупционеры других стран видят свое будущее в своей стране, то наши коррупционеры не связывают свою дальнейшую судьбу с Россией. Отсюда вся недвижимость, бизнес и счета в банках наших коррупционеров работают на экономику других стран. В этом наша главная проблема, и на первоначальном этапе борьбы с коррупцией ее необходимо побороть.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Президент России Дмитрий Медведев предложил отменить техосмотр автомобиля // drom.ru: сайт. - URL: <http://news.drom.ru/16481.html> (дата обращения: 30.05.2011).

2. Автомобилисты просят Медведева отменить техосмотр // BFM.ru: сайт. - URL: <http://www.bfm.ru/news/2011/05/03/avtomobilisty-prosjat-medvedeva-ob-otmene-tehosmotra.html> (дата обращения: 30.05.2011).

3. Достоевский Ф.М. Бесы // Спб., 1873. - URL: <http://www.magister.msk.ru/library/dostoevs/dostf08.htm> (дата обращения: 30.05.2011).

### СУДЕБНЫЕ ОШИБКИ

**К.В. Иванова, студентка ИПЭУ ТюмГУ,  
направление «Юриспрудения»**

**Научный руководитель:**

**В.И. Попов, доцент кафедры теории и истории  
государства и права ИПЭУ ТюмГУ, кандидат юридических наук**

Судебная власть призвана выступать гарантом прав и свобод человека, механизмом их защиты и восстановления, важным фактором установления и сохранения правопорядка и законности в обществе. Однако судебная система не



застрахована от ошибок, последствия которых особенно тяжелы в связи с особо значительной ролью судов. Судебная ошибка обычно становится трагедией для тех, в отношении кого она совершена, а будучи явлением распространенным, представляет опасность для общества и государства в целом. В частности, она подрывает доверие к суду со стороны населения, способствуя падению авторитета и эффективности судебной системы. Это делает ошибки суда объектом пристального внимания и практикующих юристов, и юристов-теоретиков. При этом вопрос о понятии, признаках и причинах судебных ошибок остается спорным.

Говоря о масштабах распространения судебных ошибок, необходимо пояснить, что здесь трудно соблюсти точность – достоверных статистических данных по сути нет. Речь идет в основном об экспертных оценках и предположениях, поскольку огромное количество судебных ошибок повисает в воздухе, они либо не выявляются, либо замалчиваются. Тем не менее, ежегодно публикуемая судебная статистика свидетельствует о том, что в кассационной инстанции отменяется или изменяется более 2%, а в надзорном порядке – почти 3% от числа вынесенных решений. То есть как минимум 5% всех судебных решений ошибочны. Верховный Суд РФ в своих обзорах сообщает, что российские судьи допускают ошибки при рассмотрении 40% уголовных дел в высшей инстанции. По мнению юристов, в нижестоящих судах ситуация еще хуже. Это требует коренного преобразования, глубокого реформирования современной судебной системы для сведения возможности судебной ошибки к минимуму.

В обыденном понимании, судебная ошибка – это осуждение и наказание любого лица за преступление, им не совершенное. На самом деле данное понятие несколько шире. Во-первых, под судебной ошибкой может иметься в виду «ошибка безнаказанности», когда виновное лицо остается безнаказанным (в принципе, это две взаимообратные ошибки). Во-вторых, судебные ошибки имеют место не только в уголовном, но и в гражданском производстве, когда речь не идет о преступлении. В-третьих, не следует забывать, что ошибочное

судебное решение может быть вынесено как сознательно (умышленно), так и неумышленно.

Иногда в качестве синонимичного судебной ошибке понятия используют нарушение законности. Это не вполне обоснованно. Да, любая судебная ошибка представляет собой нарушение законности, но не любое нарушение законности является судебной ошибкой. Эти понятия соотносятся как часть и целое.

Официально понятие «судебная ошибка» используется высшими судебными инстанциями и Конституционным судом РФ при определении цели пересмотра судебных актов. Последняя состоит в обеспечении судебной защиты путем устранения судебных ошибок. В процессуальном же законе термин «судебная ошибка» не получил закрепления, хотя гражданский процессуальный закон устанавливает существенные признаки судебных ошибок, регламентирует их юридические последствия.

Среди юристов нет общего мнения относительно содержания понятия «судебная ошибка», однако прослеживается ряд общих подходов. Сторонниками одного из них являются Тришина Е.Г., Зайцев И.М., Вопленко Н.Н., Трофимова Л.В., Красильников Б.В., Жилин Г.А. и другие авторы. Е.Г.Тришина понимает под судебной ошибкой погрешность в деятельности суда, нарушающую норму процессуального и (или) материального права, не достигающую целей судопроизводства, в результате которого акт правосудия либо отдельное процессуальное действие становится неправомерным. [] По мнению Н.Н.Вопленко, судебная ошибка – это «противоречащий нормам материального или процессуального права и не достигающий истинных целей правового регулирования результат властной деятельности специальных субъектов правоприменения, который квалифицируется в качестве ошибочного компетентным органом в особом акте».[2] И.М.Зайцев говорит о судебной ошибке как о не соответствующем целям правосудия действию судебных работников или о последствиях такого действия.[3]

Как видно из представленных определений, данных авторов объединяет связывание судебной ошибки с понятием целей судопроизводства. Под целями

судопроизводства подразумевается защита нарушенных или оспариваемых прав, средством достижения этих целей выступает решение суда или иной судебный акт, разрешающий дело по существу (ст.2 ГПК РФ). Такое понимание судебной ошибки определяет ряд ее существенных характеристик.

Во-первых, неправильность действий или результатов действий суда становится судебной ошибкой только по окончании разбирательства. До этого момента упущения могут быть исправлены самим судьей. Когда же суд выносит свое решение в виде акта, разрешающего дело по существу, неправильность его деятельности приобретает статус ошибки, влечет за собой правовые последствия, препятствуя устранению спорности по делу и реализации прав и законных интересов. То есть судебная ошибка – неправильность, закрепленная в состоявшемся судебном акте, решающем дело по существу. Это состоявшийся, зафиксированный результат, формирование которого могло произойти при ошибочном действии или ошибочной мыслительной операции на стадии рассмотрения дела.

Во-вторых, для возникновения проверочной деятельности (направленной на установление и устранение судебной ошибки) достаточно указания заинтересованного лица на предполагаемую, якобы совершенную ошибку, значит, судебная ошибка носит предполагаемый характер.

В-третьих, предполагаемую ошибку признать фактической, действительной может только специально уполномоченный субъект в специальном порядке. Таким образом, констатируется и устраняется судебная ошибка либо вышестоящим судом, либо – в определенных обстоятельствах – судом первой инстанции.

Важно то, что судебная ошибка является таковой независимо от того, виновен ли судья в ее совершении или нет. Неправильности в процессе судопроизводства могут возникнуть и не по вине конкретного судьи, но в любом случае цели деятельности суда не будут достигнуты, а ошибка будет требовать устранения.

Классификация судебных ошибок затруднена их разнообразием и уникальностью каждого конкретного случая, но можно выделить ошибки, связанные с нарушением или неправильным применением норм материального или процессуального права, неверной оценкой обстоятельств дела, а также с нарушением основополагающих принципов судебного процесса (гласности, равенства сторон, независимости судей, презумпции невиновности). Однако бывают случаи, когда принятое судьей решение является законным, но по сути своей неправомерным, несправедливым. Здесь речь идет о букве закона, зачастую противоречащей его духу, о пробелах в законодательстве. Иногда на судебные ошибки переносят типологию ошибок следственных, поскольку именно последние зачастую приводят к ошибкам в судопроизводстве. С этих позиций выделяют ошибки процессуальные, гносеологические и организационно-практические.

Причины судебных ошибок многочисленны и разнообразны, порой они заложены в несовершенной природе самого человека и созданной им судебной системы.

Ошибки при разрешении конкретного дела зачастую являются досудебными, то есть следственными. На их устранение должна быть направлена деятельность прокурора как государственного обвинителя и судьи на стадии предварительного рассмотрения, однако этот механизм срабатывает не всегда. Лжесвидетельство также может стать причиной судебной ошибки в отдельном деле.

Причины судебных ошибок как системного явления носят более глобальный характер. Часть из них опирается на субъективный человеческий фактор. Судьи, вершащие правосудие, – обычные люди со своими слабостями, убеждениями, личными переживаниями и предпочтениями, которые не могут не влиять на принятие решений. Совершению ошибки способствуют и определенные морально-нравственные стереотипы, и своего рода профессиональная моральная деформация судей. Коренятся судебные ошибки в значительной степени и в непрофессионализме, некомпетентности кадрового

состава судов, а также в халатном, недобросовестном отношении работников судебной системы.

Однако отношение судей к своим обязанностям может быть не просто халатным, но преступным, когда речь идет о злоупотреблениях, удовлетворении коммерческого интереса, коррупционных проявлениях. В этом случае судебная ошибка умышленна.

Умышленное допущение ошибки возможно и в случае соблюдения судьей своих профессиональных интересов, когда предотвращение или исправление ошибки может повлечь урон репутации (в качестве демонстрации некомпетентности) или должностные санкции. При этом не последнюю роль играет так называемая профессиональная этика, а по сути – круговая порука, и фактическое отсутствие независимости судей. При разбирательстве и вынесении решения судья ориентируется не только и не столько на закон, сколько на собственных вышестоящих руководителей (председателя, судебный департамент). «Профессиональная солидарность» реализуется в двух аспектах. Первый – когда суд сознательно допускает ошибку, закрывая глаза на недочеты работы прокуратуры и следствия, их явные упущения. Второй – когда суды вышестоящих инстанций «не замечают» ошибок, совершенных судами нижестоящими.

Не последнюю роль в распространенности судебных ошибок играет плохая организация судебной системы в целом. Она обуславливает сильную загруженность судей, создавая объективные предпосылки для некачественного рассмотрения дел. Она же ограничивает использование процессуальных и тактических средств, способствующих установлению истины и свершению правосудия. Неудачная же организация создает неблагоприятные условия для профессиональной судебной деятельности как таковой.

Еще один важный недочет судебной системы состоит в том, что судьи не несут ответственности за неправомерные, неправомерные, ошибочные решения. Не существует действенной системы контроля на местах, которая бы предотвращала легкомысленное, халатное отношение судьи к своим

полномочиям, отсеивала бы непрофессиональные кадры и наказывала бы за допущенные судебные ошибки, их последствия.

Значительное влияние на количество судебных ошибок продолжает оказывать советское наследие – обвинительный уклон, заранее настраивающий судью на вынесение обвинительного приговора невзирая на обстоятельства дела. Об этом уклоне красноречиво свидетельствуют цифры: из общего числа вынесенных в стране приговоров оправдательных – всего один процент. Обвинительный уклон держится на уровне стереотипа: если человек попал в поле зрения правоохранительных органов, он уже виноват.

Наконец, судебные ошибки имеют истоки и в современном законодательстве, его противоречиях и пробелах. Существует отставание действующих законов от существующих общественных отношений, ими регулируемых. Еще один нюанс кроется в том, что в ряде правовых норм используются оценочные понятия, допускающие неоднозначное толкование и не исключающие условия ошибочного применения.

Для предотвращения ошибок судопроизводства немаловажно обеспечить организационную деятельность судов, надлежащие условия для осуществления правосудия (включая даже обеспечение соответствующими необходимым требованиям зданиями). Значительно сократило бы число судебных ошибок более широкое применение суда присяжных. Но, пожалуй, самым важным фактором уменьшения количества судебных ошибок должны стать профессиональный рост юристов, занятых в осуществлении правосудия, повышение их квалификации, а также повышение ответственности за допущенные ошибки.

Данные рекомендации применимы для предотвращения судебных ошибок, однако не менее актуально их исправление. Устранение судебной ошибки представляет собой необходимый элемент судебной защиты (наряду с правом на обращение в суд и рассмотрение дела с вынесением итогового постановления, а также с исполнением судебного акта)[4]. Законодательством предусмотрены различные способы устранения судебных ошибок, главным является пересмотр

судебных актов в рамках сложной инстанционной системы. «Отсутствие возможности пересмотреть ошибочный судебный акт умаляет и ограничивает право каждого на судебную защиту, что недопустимо».

Судебная система Российской Федерации предусматривает пересмотр судебных решений в апелляционной, кассационной и надзорной инстанциях. Таким образом, пересмотру может подлежать как вступившее, так и не вступившее в законную силу решение, представляющееся ошибочным. Порядок пересмотра дел закреплен в отраслевых процессуальных кодексах (уголовно-процессуальном, гражданском процессуальном, гражданском процессуальном кодексах), однако не существует нормативно-правового акта, определяющего единый механизм устранения судебных ошибок. Более того, существующее инстанционное устройство представляется не вполне эффективным.

Судебная ошибка – явление, известное с момента появления правосудия, явление привычное, но от этого не менее опасное. Судебная ошибка несет в себе негативные последствия, ломая чьи-то судьбы и подрывая правопорядок, действие правовой системы в целом. Поэтому необходимо бороться с судебными ошибками путем совершенствования судебной системы и законодательства.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Тришина Е.Г. Проблема судебного контроля в гражданском судопроизводстве. Автореферат диссертации...канд.юр.наук. Саратов, 2000. С.11
2. Вопленко Н.Н. Ошибки в правоприменении: понятие и виды//Советское государство и право.1981.№4.С.41.
3. Зайцев И.М. Устранение судебных ошибок в гражданском процессе/ Саратов, 1985. С.5.
4. Терехова Л.А. Исправление судебных ошибок как компонент судебной защиты./Омск, 2006.

#### **ПРОБЛЕМЫ СУЩЕСТВОВАНИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Работа выполнена в рамках гранта Президента Российской Федерации – МК- 2791.2010.6.

**О.С. Бойчук, студент ИПЭУ ТюмГУ**

**Научный руководитель:**

**И.С. РОМАНЧУК, доцент кафедры теории и истории государства  
и права ИПЭУ ТюмГУ, кандидат юридических наук**

Коррупция – сложное социальное и правовое явление и понятие. Многие исследователи подчеркивают комплексный, системный характер этого явления и понятия, справедливо связывая его со всеми социальными процессами общества, с учетом социально-политических, демографических, национальных, психологических и этнических особенностей конкретной страны или государства. Некоторые исследователи говорят о коррупции как о целой, относительно самостоятельной, правовой науке и учебной дисциплине – корруптологии, вкладывая в это понятие «пути совершенствования уголовной политики и законодательства о воздействии на организованную преступность и коррупцию» [1; 2].

Усиление административного регулирования в условиях расширения и развития экономических и, преимущественно, финансовых связей и зависимостей в обществе придает бюрократии независимость, злоупотребление которой служит началом для проявления коррупции. В настоящее время в Российской Федерации имеется большое количество проблем и благоприятных условий, порождающий коррупцию. Связаны они и с историей становления российской государственности, и с безответственностью власти, и с проблемами наказания за коррупцию.

Коррупционные действия в России в процессе исторического развития претерпевали определенные изменения. Первоначально они выступали в виде так называемой "легальной коррупции", когда возникла практика «кормления» – направление князем своих представителей на места без денежного содержания, которые брали с местного населения «корм».

После ликвидации Иваном IV системы кормления, взяточничество трансформировалось в различные почести. Также сама государственная



политика оплаты труда приказных служащих послужила стимулом для развития коррупционного поведения лиц, занятых в управленческом аппарате.

Смешение государственной казны с личным карманом оставалось типичным не только в XVIII, но и в XIX веке. Сюжет «Ревизора» Н.В. Гоголя основан на том, что в николаевской России чиновники всех рангов систематически злоупотребляли своим положением и постоянно находились в страхе перед разоблачением.

В Советском государстве при отсутствии независимости судебной власти номенклатура представляло класс, не подвластный контролю общества. Это создавало благоприятную почву для дальнейшего внедрения коррупции в общественные отношения [2; 82].

Со сменой правителей подходы в борьбе с коррупцией кардинально не менялись, лишь немного дополнялись и корректировались. Собственно и боролись с коррупцией среди государственного аппарата исключительно представители этого аппарата.

Проанализировав исторический аспект внедрения коррупции в жизнь государства, обратимся к современности.

Прежде всего, развитие коррупции связано с несовершенством законодательства. Здесь и правовые пробелы, отсутствие норм об ответственности госслужащих, коллизии в праве.

Так, законодатель определил методику и критерии оценки коррупционности правовых актов, издаваемых органами госвласти, для признания их недействующими, вместе с тем, не внес изменения в главу 24(производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части) Гражданского процессуального кодекса РФ, как основание для признания акта недействующим -коррупционный фактор.

Кроме того, существует проблема связанная с разграничением взятки и подарка государственному служащему. Согласно статье 575 Гражданского кодекса Российской Федерации разрешается получать государственному

служащему обычные подарки, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей.

В нашей стране традиционным проявлением коррупции являлись взятничество, подкуп, злоупотребление служебным положением. В начале XXI в. сформировались высокоорганизованные формы коррупции, к которым относятся коррупционный лоббизм, протекционизм, олигополия, которые никак законом не урегулированы. [3; 341-348].

В настоящее время законодательным органам и должностным лицам государственных органов следует помнить о том, что еще виднейший ученый-правовед дореволюционной России Н.М. Коркунов предостерегал, что «нельзя представлять власть распоряжения каждому прохожему отдельно. Но, будучи представлена особо назначенным для того должностным лицам, она должна быть ими осуществляема в общественном интересе». По мнению автора, именно при таком подходе мы можем говорить о верховенстве закона, при этом правоприменительная деятельность находилась бы не во власти произвола и вседозволенности, а в рамках, установленных административными регламентами. В данном случае Н.М. Коркунов прав, говоря о том, что всякий имеющий власть стремится ею злоупотреблять; он всегда простирает свою власть так далеко, как может. Поэтому для устранения произвола необходимо поделить власть между различными учреждениями так, чтобы власть одного останавливала, сдерживала власть другого.

Из всех проблем борьбы с коррупцией можно выделить наиболее важный с точки зрения правового регулирования блок вопросов: определение объекта и субъектов (кем и в отношении кого должно быть направлено орудие и механизм борьбы с коррупцией) и создание правового механизма борьбы.

Это прежде всего: коррумпированность в сфере управления как государственной, так и негосударственной. Должностное лицо не в состоянии разрешать коррумпированные вопросы и получать от этого выгоду без взаимодействия с третьими лицами. При этом он коррумпирует сферу управления, используя свое должностное положение, в государственном,

военном, муниципальном, правоохранительном и в ином управленческом направлении.

Во втором случае корыстная деятельность - коррупция принадлежит должностному лицу, проходящему ту или иную государственную и негосударственную службу и обладающему управленческо-указательно-распорядительными полномочиями.

Чиновник, обладающий правом разрешать те или иные вопросы государственно-муниципального характера в отношении юридических и неюридических лиц, преследует личные интересы в целях удовлетворения своих потребностей или потребностей близких ему людей во вред производственным интересам, при этом служебные вопросы им разрешаются не в пользу работодателя (органа или государства), от имени которого он выступает.

В третьем случае должна быть конкретизация механизмов борьбы с коррупцией, т.е. необходимо определение, прежде всего: субъектов, обеспечивающих борьбу; видов юридической ответственности виновных и причастных к коррупции - дисциплинарная, гражданско-правовая, административная и уголовная.

Таким образом, важно совершенствовать законодательство, проводить четкую грань между коррупционным дисциплинарным проступком, коррупционным правонарушением и коррупционным преступлением по признакам степени тяжести наступления последствий как для гражданина, так и порядка управления.

В заключение следует сказать, что проблема коррупции не только правовая, но и социально-политическая, поэтому меры борьбы с ней должны опираться и на правовые рычаги, и на меры социально-политического и экономического характера.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Иванов А. М. Корруптология - правовая наука и учебная дисциплина: путь совершенствования уголовной политики и законодательства о воздействии на организованную преступность и коррупцию. Владивосток, 2002, с.2

2. Золотых А. П. Проблемы и условия существования коррупции в Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. 2010. №2. с. 82

3. Коновалов И. Н., Хамазина О. И. Специфика научного анализа коррупции//Сб. науч. тр. / Под рек. д. ю. н., проф. Н. А. Лопашенко. Саратов: Саратовский центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции; Сателлит, 2005. С. 341-348.

## **СУДЕБНЫЕ ПРЕЦЕДЕНТЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СИСТЕМЕ ИЕРАРХИИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Д.П.Черезова, студентка ИПЭУ ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»**

**Научный руководитель:**

**В.И.Попов, кандидат юридических наук, доцент**

Проблема применения в судебной практике решений Европейского суда по правам человека является актуальной для стран, ратифицировавших Конвенцию о защите прав человека и основополагающих свобод 1950 г., в число которых входит и Российская Федерация (согласно Федеральному закону от 30 марта 1998 г. N 54-ФЗ "О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней"). [1] В связи с этим нельзя обойти вниманием вопрос о признании решений Европейского суда по правам человека как источника права в правоприменительной деятельности и их месте в системе иерархии нормативно-правовых актов Российской Федерации.

При рассмотрении данного вопроса целесообразно определить положение Конвенции о защите прав человека и основных свобод в системе источников

права России. Более того, следует установить, что представляет собой решение Европейского суда по правам человека, т.е. определить юридическую природу этого правового явления.

Проблема определения места Конвенции о защите прав человека в системе источников права России – часть более глобальной проблемы соотношения права национального и международного. Согласно ч.4 гл.15 Конституции РФ, «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». [2] Следовательно, международные договоры, ратифицированные Российской Федерацией, являются частью её правовой системы и в случае возникновения коллизии с российским законодательством имеют приоритет. Из указанного конституционного положения отечественные правоведы применительно к Конвенции делают взаимоисключающие выводы. Так, по мнению М.А. Заниной, «прецедентное право Европейского суда утверждает безусловный практический приоритет Конвенции над национальными конституциями, поскольку цели Конвенции могут быть достигнуты лишь тогда, когда они будут обладать высшей юридической силой над любой нормой национального закона, включая Конституцию», при этом «решение проблемы о том, какое место в иерархии норм права необходимо отводить Конвенции, не зависит исключительно от воли государства, оно должно определяться судебным толкованием, даваемым ей Судом». [3] Таким образом, можно прийти к выводу, что, по мнению некоторых правоведов, Конвенция как часть российской правовой системы имеет приоритет над федеральным законодательством и Конституцией РФ в части прав и свобод человека, поэтому решения Европейского суда также следует рассматривать как приоритетные для российского законодательства.

Согласно точке зрения других правоведов, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, являясь частью российской правовой системы,

имеет приоритет лишь над федеральным законодательством, то есть «выше» Конвенции не только Конституция РФ, но и Федеральные Конституционные законы РФ. Так, В.Д. Зорькин пишет: «В силу ч.4 ст.15 Конституции РФ Конвенция включена в российскую правовую систему в качестве международного договора и пользуется приоритетом по отношению к Федеральным законам». [4; 35] Представляется важным акцентировать внимание на точке зрения М. Н. Марченко: «Говоря об инкорпорировании Конвенции в правовую систему России и о признании прецедентного характера решений Суда, следует заметить, что речь идёт о принципиально разных юридических актах и, соответственно, о необходимости дифференцированного подхода при решении вопроса, касающегося их рассмотрения в качестве составной части правовой системы России». [5; 12] Таким образом, можно прийти к выводу о том, что проблема определения места Конвенции о защите прав человека и прецедентов Европейского суда по правам человека в российской правовой системе не имеет конкретного, согласованного решения.

Остановимся подробнее на природе такого правового явления, как решение Европейского суда по правам человека. Существует множество точек зрения по данному вопросу. Однако мнения российских правоведов справедливо схожи в том, что «термин и понятие «прецедент» ... не однозначны и ... используются далеко не в одном и том же смысле». [6; 12] Так, по мнению М.Н.Марченко, существует три основных модели правового прецедента. Первая модель – модель частной аналогии, в соответствии с которой судебное решение, именуемое прецедентом, независимо от того, насколько высокой судебной инстанцией оно принято, является лишь примером или образцом при последующем рассмотрении аналогичных дел. Вторая модель – модель нормоустанавливающая состоит в том, что судебные решения, именуемые прецедентом, содержат в себе определённые правила, которые нижестоящие суды обязаны применять при рассмотрении аналогичных дел. И третья – сводится к тому, что судебные решения, именуемые прецедентами, опираются на определённые правовые принципы, создают или поддерживают их и могут

быть использованы при рассмотрении аналогичных дел в будущем, а также для дальнейшего развития и совершенствования правовой системы. [7; 12-19] М.Н. Марченко считает, что решения ЕСПЧ являются прецедентами, и относит их к третьей модели. По его мнению, решения Европейского суда как акты толкования, «не имеющие в своём содержании общих норм, по мере их накопления создают ... определённую направляющую судебную практику по определённому пути, тенденцию, а также развивают и конкретизируют общие принципы, лежащие в основе постановлений Суда». [8; 12-19] Марченко полагает, что в совокупности с принципами толкования, выработанными Европейским судом применительно к Конвенции и Протоколам к ней, это позволяет говорить об актах толкования Суда как о прецедентах, относящихся к третьей модели.

Представляется целесообразным обратиться и к другим точкам зрения. К примеру, Б.Л. Зимненко делит прецеденты на судебные прецеденты и прецеденты толкования, полагая, что судебные прецеденты должны содержать правовую норму, то есть общеобязательное правило поведения, обеспечиваемое принудительной силой государства. Таким образом, по мнению Б.Л. Зимненко, Европейский суд не создаёт, а применяет нормы, то есть занимается не правотворческой, а правоприменительной деятельностью. Следовательно, решения и Постановления Европейского суда не могут содержать правовых норм и нет оснований говорить о существовании прецедентного права Европейского суда. В то же время Б.Л. Зимненко разделяет мнение А.Б. Венгерова, который говорит о том, что «в теории права, кроме судебного прецедента, выделяются и прецеденты толкования правовых норм. Этот результат возникает в процессе толкования правовых норм судебными органами. Прецедент толкования несколько отличается от судебного прецедента своей ориентацией на логические проблемы содержания того или иного закона». [9; 421] Именно прецедентом толкования, по мнению Б.Л. Зимненко, являются решения Европейского суда по правам человека, который, применяя, толкует нормы Конвенции и Протоколов к ней. Таким образом, можно прийти к выводу

о том, что несмотря на различные подходы к толкованию данного понятия, большинство российских правоведов рассматривают решение Европейского суда по правам человека как судебный прецедент.

Остается неотвеченным основной вопрос: какое место занимает судебный прецедент Европейского суда по правам человека в системе источников российского права? Точки зрения российских правоведов расходятся и по данному вопросу. Рассмотрим некоторые из них. К примеру, М.Н. Марченко и В.А. Канашевский отмечают, что «юридическая сила и статус прецедента как источника права на внутригосударственном уровне определяется, в конечном счёте, законодателем» [10; 13] независимо от того, какие основания «для квалификации правила, содержащегося в судебном решении или обзорах высших судебных инстанций в качестве правовой нормы, не представляла реально существующая практика». [11; 125] Поскольку российское законодательство не признает прецедент источником права, то он не может являться таковым по формально-юридическому признаку. Однако это не исключает его фактического существования в российской правовой системе, поскольку его официальное признание для этого необязательно.

Проблема определения места решений Европейского суда по правам человека в системе иерархии нормативно-правовых актов РФ представляется весьма дискуссионной. Существуют следующие подходы к осмыслению данной проблемы: через дефиницию понятия «источник права» и толкование положений Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней». Так, В.А. Канашевский основывается на первом подходе: «Источник права суть внешняя форма установления правовой нормы государством (или по поручению государства, или с санкции государства, одобрения государства). ... Право возникает только как результат действий государственных органов. Следовательно, любой правовой нормативный акт исходит от государства или одобрен им, то есть носит государственный характер». [12; 123] Следовательно, государство само определяет формы существования норм права, и это означает, что поскольку российское



законодательство не относит решения Европейского суда по правам человека к источникам права, то они ими не являются. Тем не менее, эти решения можно выделить в отдельную, самостоятельную категорию «правовых регуляторов», которая обозначает «всё объективное право, все действующие на территории государства правовые нормы, в том числе международные». [13; 123] Второй подход основан на толковании следующего положения Федерального закона РФ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней»: Россия признала «*ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации». По мнению В.А. Канашевского, О.И. Тиунова, а также П. Лаптева из данного Федерального закона следует, что «обязательными для Российской Федерации являются только те решения Европейского суда, которые вынесены в отношении России, а не вся практика Европейского суда, хотя фактически другие решения российские судьи не могут не учитывать в силу действия правила прецедента». [14; 123] Следовательно, решения Европейского суда можно условно подразделить на два типа. Первый тип – Постановления Суда, вынесенные в отношении России. Они входят в российскую правовую систему, обязательны для всех государственных и муниципальных органов и являются юридическим фактом для пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам судебных решений, принятых национальными судебными органами. Второй тип – Постановления, вынесенные против других государств-участников Конвенции, которые не являются частью российской правовой системы. [15] Наконец, Б.Л. Зимненко предлагает третий вариант толкования указанного выше положения Федерального Закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», полагая, что частью российской правовой системы являются Постановления Европейского суда.

Немаловажным представляется тот факт, что ученые-правоведы, которые не относят решения Европейского суда по правам человека к источникам российского права, тем не менее, предлагают учитывать их, хотя и не дают четкого толкования того, в каком объеме должны использоваться не являющиеся источником российского права решения Европейского Суда.

Сравнивая выводы правоведов по вопросу о месте решений Европейского суда по правам человека в системе иерархии нормативно-правовых актов РФ, можно сделать вывод о том, что ученые-правоведы предлагают руководствоваться именно правовыми позициями Суда.

По словам В.Д. Зорькина, российским судам «необходимо учитывать в своей деятельности прецедентную практику Европейского Суда» [16] по причине того, что «все более активное внедрение элементов прецедентного права свидетельствует об углублении интеграции судебной системы России в международное судейское общество.» [17]

Я разделяю позицию В.Д. Зорькина. На мой взгляд, судебные прецеденты Европейского суда по правам человека, несомненно, должны иметь приоритет над национальным правом и, при необходимости, служить основой для отмены решений нижестоящих судов.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. "Собрание законодательства РФ", 06.04.1998, N 14, ст. 1514.
2. Конституция РФ, "Собрание законодательства РФ", 26.01.2009, N 4, ст. 445.
3. Занина М.А. Коллизии норм международного права и Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод.
4. Зорькин В.Д., Конституционный Суд России в европейском правовом поле.//Журнал российского права. №3. 2005. С. 35.
5. Марченко М.Н. Юридическая природа и характер решений Европейского суда по правам человека//Государство и право. 2006. № 2. С. 12.
6. Марченко М.Н. Указ. соч. С. 12.

7. Марченко М.Н. Юридическая природа и характер решений Европейского суда по правам человека. //Государство и право. 2006. № 2. С. 12, 19.

8. Марченко М.Н. Там же.

9. Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 1998. С. 421.

10. Марченко М.Н. Юридическая природа и характер решений Европейского суда по правам человека//Государство и право. 2006. № 2. С. 13.

11. Канашевский В.А. Прецедентная практика Европейского суда по правам человека как регулятор гражданских отношений в Российской Федерации//Журнал российского права. 2003. №4. С. 125.

12. Канашевский В.А. Прецедентная практика Европейского суда по правам человека как регулятор гражданских отношений в Российской Федерации//Журнал российского права. 2003. №4. С. 123.

13. Канашевский В.А. Указ. Соч. С. 123.

14. Канашевский В.А. Указ. Соч. С. 123.

15. Лаптев П. Роль Постановлений Европейского суда для России//Отечественные записки. №2 (11) 2003.

16. В.Д. Зорькин, интернет-интервью, апрель, 2006 год.

17. Там же.

# **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ**

## **ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА СОВЕРШЕНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ СЛУЖАЩИМИ И ЧЛЕНАМИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ**

**А.А. Моисеев, студент ИПЭУ ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»**

**Научный руководитель:**

**И.П. Чикирева, кандидат юридических наук, доцент,  
заведующий кафедрой трудового права и  
предпринимательства ИПЭУ ТюмГУ**

Конституция Российской Федерации (статьи 2, 18) устанавливает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства, провозглашая, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность властей, обеспечиваются правосудием. [1]

Коррупция является негативным общественным явлением, которое обладает тяжкими последствиями: органы власти перестают функционировать надлежащим образом, граждане не в полной мере могут получать государственные и муниципальные услуги, их права и свободы перестают защищаться.

Н.М. Коркунов, ученый-правовед дореволюционной России предостерегал, что нельзя представлять власть распоряжения каждому прохожему отдельно. Но, будучи представлена особо назначенным для того должностным лицам, она должны быть ими осуществляема в общественном интересе. [2, 226].

По мнению доктора юридических наук, члена Российской академии юридических наук МВД России Ф.П. Васильева, именно при таком подходе возможно говорить о верховенстве закона, при этом правоприменительная деятельность находилась бы не во власти произвола и вседозволенности, а в рамках, установленных административными регламентами. [3, 29]

В процессе построения правового государства и гражданского общества необходимо планомерно и непрерывно бороться с коррупцией. Ответственность за совершение коррупционных правонарушений должна быть жесткой и неотвратимой. [4]

Федеральным законом «О противодействии коррупции» установлено, что под коррупцией понимается любое из перечисленных действий, как то злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; а также совершение данных действий от имени или в интересах юридического лица. [5]

Данным федеральным законом одним из принципов противодействия коррупции провозглашена неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений, в связи с чем установлены несколько видов ответственности физических лиц (уголовная, административная, гражданско-правовая и дисциплинарная).

Следует обратить особое внимание, что члены территориальных избирательных комиссий не являются государственными служащими, следовательно, на них распространяется действие соответствующего законодательства, в то время, как деятельность избирательных комиссий играет важную роль в формировании органов государственной власти.

Рассматривая прекращение служебных отношений как привлечение к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений необходимо обратить внимание на следующее.

Во-первых, статья 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе» [6] по аналогии с Трудовым кодексом Российской Федерации [7] устанавливает, что за совершение дисциплинарного проступка представитель нанимателя имеет право применить дисциплинарные взыскания.

Диспозиция данной нормы не предусматривает обязанность органа власти применить дисциплинарное взыскание за совершение коррупционного правонарушения, а лишь устанавливает правомочие.

Во-вторых, следует отметить, что при регулировании служебных отношений на уровне субъектов Российской Федерации, законодательные (представительные) органы власти, как правило, не устанавливают каких-либо иных оснований прекращения служебных отношений, тем самым реализуя принцип единства государственной службы, провозглашенный в законе. [8; 9; 10; 11].

Тем самым, ни на федеральном, ни на региональном уровне не установлена неотвратимость ответственности в противоречии с принципом, провозглашенном в федеральном законе.

В-третьих, часть 2 статьи 13 Федерального закона «О противодействии коррупции», устанавливающая, что физическое лицо, совершившее коррупционное правонарушение, по решению суда может быть лишено в соответствии с законодательством Российской Федерации права занимать определенные должности государственной и муниципальной службы, не предполагает, что лицо будет лишено данного права, а устанавливает лишь возможность его лишения.

Кроме того, механизм реализации привлечения лица к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения не обозначен в законе и не раскрыт в подзаконных актах.

Ф.П. Васильев полагает, в частности, что меры привлечения к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений следует также предусмотреть в Трудовом кодексе России и дисциплинарных уставах военной и правоохранительной службы. [3, 30]

В-четвертых, следует особо обратить внимание на положения части 10 статьи 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе» устанавливающей, что при освобождении гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы в связи с дисциплинарным взысканием он включается в кадровый резерв для замещения иной должности гражданской службы на конкурсной основе.

Возникает парадоксальная ситуация, когда лицо, совершившее коррупционное правонарушение не только может не быть привлечено к дисциплинарной ответственности, но и после прекращения служебных отношений включается в кадровый резерв.

Следует отметить, что Положением о кадровом резерве на государственной гражданской службе Тюменской области (п. 5.3.9) предусмотрено такое основание исключения из резерва, как вступившее в законную силу решение суда в отношении гражданского служащего, совершившего коррупционное или иное правонарушение. [12]

В 2010 году был создан такой институт, как Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов [13], однако данные комиссии не уполномочены проводить проверки по фактам коррупционных правонарушений – это задача правоохранительных органов, в то же время, комиссия не уполномочена вынести представление о привлечение к дисциплинарной ответственности за совершение данных правонарушений.

Предполагается также обратить внимание на ограничения, установленные членам территориальных избирательных комиссий с правом решающего голоса, т.к. избирательные комиссии, хоть и не являются органами государственной власти, но непосредственно влияют на их формирование. Исходя из анализа их

деятельности следует, что члены комиссий обладают определенными властными полномочиями.

Особенностью деятельности территориальных избирательных комиссий (далее – ТИК) на территории Тюменской области является то, что они хоть и действуют на постоянной основе (срок их полномочий составляет пять лет), но фактически осуществляют свою деятельность в период подготовки и проведения соответствующих выборов и референдумов [14].

Исходя из анализа особенностей деятельности ТИК, правового положения членов избирательных комиссий, можно определить следующие особенности деятельности указанных лиц.

Пункт 12 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что председатель или секретарь иной комиссии, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, работают в соответствующей комиссии на постоянной (штатной) основе [14].

Слово «работающий», содержащееся в указанной норме права невольно наводит на мысль о существовании определенных трудовых отношений. Однако данный вывод можно сделать только в отношении председателя, заместителя председателя и секретаря комиссии, в то время как другие члены ТИК работают не на постоянной основе, а осуществляют свои функции непосредственно в период подготовки и проведения выборов и подведение итогов голосования.

Членам комиссии с правом решающего голоса производится оплата труда (вознаграждение), а в период подготовки и проведения выборов может производиться дополнительная компенсация за период, в течение которого он был освобожден от работы. Предполагается необходимым закрепить данные правоотношения как трудовые либо служебные в целях применения соответствующего законодательства.

В связи с юридическим отсутствием трудовых отношений невозможно и привлечение члена территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса к дисциплинарной ответственности. Кроме того, перечень



оснований, по которым прекращаются полномочия члена комиссии установлен законодательно и является исчерпывающим.

Из этого следует, что среди оснований нет отдельного – совершение коррупционного правонарушения, что необходимо исправить, так как деятельность избирательных комиссий, напрямую затрагивает формирование органов государственной власти и органов местного самоуправления, тем самым оказывает большое влияние на жизнь граждан.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о целесообразности дополнения статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» частью 5 следующего содержания: Служебный контракт должен быть расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы в случае совершения коррупционного правонарушения.

Законодательство субъектов Российской Федерации устанавливает, что основания и порядок привлечения к дисциплинарной ответственности регулируются федеральным законом, поэтому внесение предлагаемых изменений установит, что лицо, совершившее коррупционное правонарушение, подлежит неотвратимой дисциплинарной ответственности, вплоть до расторжения служебного контракта как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях.

Кроме того, предполагается статью 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе» дополнить частью 11, в соответствии с которой при освобождении гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы в связи с дисциплинарным взысканием за совершение коррупционного правонарушения он не может быть включен в кадровый резерв и занимать должности государственной или муниципальной службы.

Данные меры будут способствовать не только превенции совершения коррупционных правонарушений, но и окажут благотворное влияние на

деятельность органов публичной власти, что в итоге позитивно отразится на регулировании общественных отношений.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. / Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 4. – Ст. 445;
2. Коркунов, Н.М. Лекции по общей теории права. / СПб.: Юрид.центр «Пресс», 2003;
3. Васильев, Ф.П. Вопросы борьбы с коррупцией и ее проблемы / Безопасность бизнеса. 2009. № 4;
4. Чикирева, И.П. Проблемы правового регулирования дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения / Вестник Тюменского государственного университета. 2010. № 2. С. 42-48.
5. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» / Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228;
6. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» / Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215;
7. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ / Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. № 1 (ч. 1). – Ст. 3;
8. Закон Тюменской области от 28 декабря 2004 г. № 327 «О государственной гражданской службе Тюменской области» / Парламентская газета «Тюменские известия». – 2004. - № 280-281.
9. Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «О государственной гражданской службе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» от 31 декабря 2004 г. № 97-оз / Новости Югры. – 2005. - №3.
10. Закон города Москвы «О государственной гражданской службе города Москвы» от 26 января 2005 г. № 3 / Тверская, 13. – 2005. - № 9, 11, 12

11. Закон Санкт-Петербурга от 1 июля 2005 г. № 399-39 «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга» / Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. – 2005. - № 10.

12. Постановление Губернатора Тюменской области от 22 сентября 2005 г. № 85 «Об утверждении положения о кадровом резерве на государственной гражданской службе Тюменской области» / Парламентская газета «Тюменские известия». – 2005. – № 227;

13. Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» / Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 27. – Ст. 3446;

14. Избирательный кодекс (закон) Тюменской области от 3 июня 2003 г. № 139 / Парламентская газета «Тюменские известия». – 2003. – № 115.

15. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ / Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

## **ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ОТ МОББИНГА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**А.И. Ярунова, студентка ИПЭУ ТюмГУ  
специальность «Государственное и муниципальное управление»**

**Научный руководитель:**

**О.А. Курсова, кандидат юридических наук, доцент кафедры  
трудового права и предпринимательства**

Современная Россия находится в состоянии перемен: проводится административная реформа, совершенствуется трудовое законодательство. К сожалению, при этом не уделяется внимание такому феномену, свойственному социальной действительности, как моральное преследование сотрудников на

рабочем месте независимо от сектора экономики, в котором организация осуществляет свою деятельность. В европейских государствах подобное социальное явление именуется моббингом.

Чуть ли не каждый пятый работающий россиянин, по мнению экспертов, сталкивается с «моббингом» [3]. Данная проблема стала острее по сравнению с советским периодом. Так как, во-первых, в советское время, у руководящего административного звена имелись противовесы: парткомы, профкомы, месткомы. Человек, подвергнувшийся травле начальника или сослуживцев, знал, где искать защиту, во-вторых, в советских учреждениях не было такой сильной мотивации к моббингу, как конкуренция. По мнению заведующего отделением клинической психологии Научного центра психического здоровья РАМН, кандидата психологических наук Сергея Ениколопова, тогда не было таких угроз, как переворачивающие привычный ход вещей инновации, распределение доходов [3]. Таким образом, в настоящее время в условиях инновационного развития государства данная проблема становится особо актуальной.

Термин «моббинг» обозначает активное моральное преследование отдельной личности или целой социальной группы в той организации, где они трудятся. Рассматриваемое социальное явление не относится к категории отдельных, случайных действий, направленных против одного работника или группы работников. Моббинг – это длительный управляемый и целенаправленный процесс. Работник или группа работников ощущают преследование ежедневно или с периодическим постоянством [10; 115].

Проблема моббинга в европейских странах и в США стала объектом серьезных междисциплинарных исследований: в первую очередь она попала в сферу научных интересов социальных психологов, затем рассматривалась в трудах исследователей науки управления персоналом, и уже позже изучалась представителями юриспруденции. Впервые термин «моббинг» в его современном значении для обозначения целенаправленного психотеррора на рабочем месте употребил шведский психолог Хайнц Лейманн. Лейманн первый

организовал обширное исследование по моббингу в Швеции в 1991 г., которым было охвачено порядка 3,5 тыс. работающих людей в возрасте от 18 до 65 лет. Исследование показало, каждый четвертый в своей профессиональной жизни подвергается опасности по крайней мере на полгода стать жертвой моббинга [6].

По результатам исследования, Лейманн определил 45 вариаций поведения, типичных для моббинга и разделил их на 5 категорий, в зависимости от того, на что был направлен психотеррор:

- 1) способность самовыражения и взаимодействия;
- 2) репутация;
- 3) профессиональная деятельность;
- 4) социальная изоляция;
- 5) физическое здоровье [14].

В дальнейшем исследователями были выделены два вида моббинга: вертикальный – «боссинг» (bossing – от англ. boss – хозяин, шеф), когда психологический террор в отношении работника исходит от руководителя; горизонтальный – когда психологический террор исходит от коллег [7]. В США, Великобритании и Германии для обозначения «боссинга» (индивидуальной психологической травли со стороны руководителя) как правило применяется термин «буллинг», для обозначения коллективной травли одного работника используется понятие «моббинг».

В настоящее время известны следующие формы моббинга:

- 1) вербальная агрессия (провокационные вопросы; лживые утверждения; утверждения, построенные на оценке характера, частной жизни сотрудника; сомнения в уровне его профессионализма и компетентности; эмоциональные нападки и угрозы; недоверие к приводимым им аргументам; безосновательное обвинение в чем-либо и др.);

- 2) вербальная агрессия, сопровождаемая грубыми жестами;

- 3) постоянная дискуссия с работником с целью демонстрации своего должностного статуса и превосходства (грубое и надменное прерывание

подчиненного; выражение несогласия прежде, чем работник успеет высказать собственную мысль и т.д.);

4) действия, выражающие неприязненное отношение к личности (бойкот со стороны сослуживцев; размещение на рабочем месте сотрудника различных посторонних предметов и др.);

5) вспышки гнева, сопровождающиеся грубыми высказываниями, унижающие личность работника, провоцирующие его на совершение ошибок либо на ответное некорректное поведение;

6) демонстративный отказ от продолжения обсуждения проблемы совместно с работником или в его присутствии;

7) специальное сокращение сроков выполнения работником поручений либо нарочитая медлительность в принятии решений, касающихся выполненных им заданий;

8) умышленное непредставление работнику полной и достоверной информации, необходимой для выполнения порученного задания;

9) бойкот со стороны должностных лиц, выражающийся в периодическом прекращении выдачи работнику заданий и поручений;

10) безосновательное изменение размера заработной платы работника без разьяснения причин;

11) перемещение рабочего места с целью морального угнетения сотрудника;

12) намеренное распространение ложной информации и слухов о работнике и др. [10; 118].

Моббинг, считают специалисты, обладает огромной разрушительной силой: от занижающейся самооценки до появляющихся у его жертвы проблем со сном до нервных срывов, от раздражительности до депрессии и панических состояний. Случаются инфаркты. Немецкие психиатры, например, подсчитали, что моббинг становится причиной почти 10 процентов самоубийств в стране [3].

Последствия моббинга отрицательно сказываются не только на его объекте, но и на деятельности самой организации. Так, по мнению кандидата

политических наук, доцента кафедры труда и социальной политики ФГОУП ВПО «Российская академия государственной службы» А.В.Соловьева, моббинг ведет к отчуждению работников, абсентеизму, усиливает текучесть кадров, отравляет психологический климат в рабочем коллективе, что негативно сказывается на результатах деятельности структурных подразделений и организации в целом [10; 115].

В Трудовом кодексе РФ и других федеральных законах, в той или иной степени регламентирующих социально-трудовые отношения, термин «моббинг» отсутствует и не предусмотрены меры его предупреждения. В современной России трудовые антимоббинговые нормы исчерпываются декларацией в ст. 2 ТК РФ принципа обеспечения права работников на защиту своего достоинства в период трудовой деятельности и правовыми положениями о защите от принудительного труда и дискриминации (ст. 2, 3, 4 ТК РФ). Отечественная правовая конструкция охраны труда не приспособлена для ее применения в целях защиты работника от психологического насилия. Антимоббинговый аспект охраны труда обозначен только на уровне научных исследований. В ТК РФ меры по обеспечению защиты от психологического насилия на рабочих местах не отражены в числе направлений государственной политики в области охраны труда (ст. 210 ТК РФ), не представлены как обязанность работодателя по обеспечению безопасных условий и охраны труда и не включены и в систему гарантий прав работника на труд в условиях, отвечающих требованиям охраны труда.

Закрепленный ст. 2 ТК РФ принцип обеспечения права работников на защиту своего достоинства в период трудовой деятельности не имеет реального механизма реализации. Практическая реализация прав работников в сфере труда должна обеспечиваться рядом юридических гарантий: в данном случае никаких специальных гарантий не предусмотрено. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» [2] не дает разъяснения по вопросам,

что такое достоинство работника в период трудовой деятельности, в каких случаях оно подлежит защите.

Следует отметить, что достоинство работника в период трудовой деятельности является объектом международно-правовой защиты. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, ратифицированная РФ, гласит: «Никто не должен подвергаться пыткам и бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию». В Европейской Социальной хартии особо предусматривается право работника на защиту своего достоинства по месту работы. В соответствии со ст. 26 раздела 2 Европейской социальной хартии, в целях обеспечения эффективного осуществления реализации права трудящихся на защиту достоинства по месту работы, государство, ратифицировавшее это положение Хартии, должно содействовать разъяснительной работе и информированию в отношении издевательских, явно враждебных и оскорбительных действий против отдельных трудящихся на рабочем месте и принимать необходимые меры для защиты трудящихся от такого поведения (к сожалению, Российская Федерация не признала для себя обязательным это положение Хартии [1]). В Европейском Союзе действует Директива от 27 ноября 2000 г. 2000/78/ЕС, устанавливающая равенство обращения в сфере труда и занятости. В директиве поведение, имеющее целью создать враждебную, унижающую достоинство человека или оскорбительную обстановку, определено как преследование работника, и приравнивается к дискриминации трудовых прав. В Хартии ЕС об основных правах (ст. 1) указано: «Человеческое достоинство неприкосновенно. Оно подлежит уважению и защите. Каждый человек имеет право на собственную физическую и психическую целостность».

В зарубежных странах создание благоприятной психологической производственной среды или производственного психологического климата является составляющей охраны труда. Происходит переход от традиционной трактовки охраны труда как совокупности техники безопасности и гигиены труда к охране здоровья в процессе трудовой деятельности. В последнем случае



охрана труда трактуется существенно шире и предполагает охрану здоровья конкретного человека (а не только его способности к труду) с учетом его физических, физиологических, психологических и ментальных особенностей [7]. В 2001 г. МОТ принимает Руководство по системам управления профессиональной безопасностью и здоровьем, а в 2003 г. - Глобальную стратегию в области профессиональной безопасности и здоровья. Основными характеристиками этой концепции стала комплексность и системность подхода, акцент на превентивные меры, гибкость и персонификация воздействия, сотрудничество всех заинтересованных сторон. МОТ также приняла ряд основополагающих конвенций, направленных на защиту работников и их достоинства на рабочем месте. В 2004 году был опубликован Свод практических правил МОТ «Насилие на рабочем месте в сфере услуг и меры борьбы с ним». Цель Свода правил – прекратить распространение и рост степени жестокости насилия на рабочих местах в различных отраслях сферы услуг [4].

Во многих странах Европы, в частности в Германии, Франции и Швеции, приняты законы о моральном преследовании на рабочем месте. Особый интерес представляет трудовое законодательство Франции. В связи с принятием в 2002 г. специального закона о защите работников от морального преследования на рабочем месте, в Трудовой кодекс были внесены соответствующие дополнения о способах защиты права на достоинство работника в период трудовой деятельности. Существуют следующие основные способы защиты. Во-первых, работник наделяется правом приостановить работу в случае, если есть разумное основание полагать, что рабочая обстановка представляет собой для него неминуемую и серьезную опасность, а часы простоя подлежат оплате. Во-вторых, работник вправе предупредить, направить соответствующую жалобу о моральном преследовании в представительные органы на предприятии (Комитет по гигиене, безопасности и условиям труда, Комитет предприятия, делегаты персонала). В-третьих, он может направить жалобу инспектору труда, который обязан предпринять попытки по примирению сторон конфликта; обратиться в суд. При этом бремя доказывания фактов лежит на работодателе. Работодатель

должен доказать, что его действия не носят характер морального преследования. Суд может переqualificировать увольнение работника по собственному желанию, подвергшегося моральному преследованию со стороны работодателя, на расторжение договора по вине работодателя со всеми предусмотренными в этом случае последствиями. В-четвертых, представители профсоюзных организаций вправе обращаться в суд с иском в защиту работника, подвергшегося моральному преследованию, при условии, что на это имеется его письменное согласие [6; 111].

Для помощи жертвам моббинга в европейских странах, Австралии, США существуют телефонные "горячие линии" и общественные организации, защищающие права жертв [11].

Хотя в Великобритании и Ирландии нет отдельного законодательства против преследования, работодатели облечены общей обязанностью заботиться об обеспечении безопасной рабочей среды для своих работников. Это означает, что они ответственны за защиту своих служащих от вредных эффектов, вызываемых преследованием и запугиванием.

Согласно британскому Закону об охране труда, можно утверждать, что работодатель нарушил контракт о найме неспособностью защитить здоровье служащего на работе. В Ирландии подобное условие обеспечивается Законом о безопасности, здоровье и благополучии на работе 1989 года. Этот закон определяет персональный ущерб как любую болезнь или любое ухудшение физического или морального состояния человека [8].

Названный зарубежный опыт достоин заимствования российским законодателем. Этот опыт адекватно соответствует принципам российского трудового права. В частности, на мой взгляд, необходимо принятие в России подобного закона о моральном преследовании на рабочем месте.

Однако так как на данный момент необходимое нормативное регулирование отсутствует, следует обратиться к ученым, занимающимся вопросами управления персоналом. Исследователи данной проблемы предлагают различные меры предупреждения моббинга на локальном уровне.

Так кандидат политических наук А.В. Соловьев и кандидат психологических наук О. В. Евтихов считают, что необходимо осуществлять следующие действия, направленные на предупреждение моббинга:

1) разрабатывать и утверждать локальным нормативным актом либо включать в действующий коллективный договор положения об этике поведения, которые предусматривали бы запреты:

- на нецивилизованное, неэтичное поведение вышестоящих должностных лиц по отношению к подчиненным и нижестоящим должностным лицам;
- умышленные действия (подстрекательство к ним), которые могут оскорбить, унижить человеческое достоинство работника или подчиненного, нанести ему моральную или психологическую травму;
- содействие конкурентной борьбе в продвижении по службе посредством применения различных форм моббинга;

2) подключать кадровые службы к управлению социальными конфликтами (межличностными и межгрупповыми) в широком смысле этого термина;

3) создавать условия для того, чтобы каждый работник мог обжаловать действия (бездействие) должностных лиц в случаях мнимого или действительного морального преследования индивидуума или социальной группы;

4) вводить в практику контроль за состоянием социально-психологического климата в структурных подразделениях и организациях [10;120].

5) формировать прозрачный механизм принятия управленческих решений, обеспечивать открытость информационных потоков в организации;

6) формировать систему кадрового продвижения и возможностей карьерного роста и т.д. [5].

Кандидат психологических наук Сергей Ениколопов отмечает, что многое зависит от руководителя: контролирует ли он ситуацию, позволяет ли своим сотрудникам ополчаться на одного из них. Любой руководитель, должен знать,

что это явление существует. Понимать его механизмы и возможные последствия. И любые проявления моббинга пресекать на корню [3].

Таким образом, сегодня проблема предупреждения моббинга в современной России актуальна и должна найти адекватную оценку в обществе и в его институтах. Очень важно обратить внимание общественности на это явление. Необходимо совершенствование нормативно-правового регулирования данной проблемы.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года: федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ// Собрание законодательства РФ. – 2009. – 8 июня. - №23. – ст. 2756.

2. О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 // Российская газета. – 2004. – 8 апреля.

3. Брынцева Г. Моббинг дик. В России жертвами офисного террора становятся от 5 до 20 процентов работников / Г. Брынцева // Российская газета. – 2010. – 24 марта.- №5139 (60).

4. В мире возникают все новые формы насилия на рабочем месте, заявляет МОТ [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://un.by/ilo/news/world/14-06-06-22.html>

5. Евтихов О.В. Моббинг: фазы развития и его профилактика [Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://www.elitarium.ru/2010/11/24/mobbing\\_profilaktika.html](http://www.elitarium.ru/2010/11/24/mobbing_profilaktika.html)

6. Коновалова В. Моббинг как моббинг: источники и последствия психологического террора // Кадровик. Кадровый менеджмент. – 2011. - № 3.

7. Колодей К. Психотеррор на рабочем месте и методы его преодоления / Пер. с нем. – Харьков: Изд-во «Гуманитарный Центр», 2007. С. 368.

8. Лушников А.М. Права работника на защиту трудовой чести и достоинства и обеспечения равенства возможностей на продвижение по работе

(теоретико-прикладной анализ ст. 2 Трудового кодекса РФ) / А.М. Лушников, М.В. Лушникова // Трудовое право. – 2009. - №2. – С. 107 –112.

9. Лушников А.М. Право работников на охрану труда: новые подходы [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.otd-lab.ru/spravochnik/stati/prava-rabotnika-i-rabotodatelya/pravo-rabotnika-na-okhranu-truda-novye-podkhody>

10. Преследование на рабочем месте – инструкция по выживанию [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://lavrik.ho.ua/?module=articles&c=articles&b=6&a=6>

11. Рекош К.Х. Моббинг как новый рецидив эксплуатации / К.Х. Рекош // Управление персоналом.- 2002. - №12. – С.72-73.

12. Соловьев А.В. Моббинг: психологический террор на рабочем месте / А.В. Соловьев // Справочник кадровика. – 2008. - №9. – С. 115 – 120.

13. Эксперты: в России офисная травля в связи с кризисом стала более жесткой [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.newsru.com/russia/24mar2010/mobbing.html>

14. Leymann H. Mobbing - la persecution au travail. - Pares. Editions du Seuil, 1996.

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СЛУЖЕБНОГО ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

**С.В. Пахвицевич, студентка ИПЭУ ТюмГУ**

**Научный руководитель:**

**И.П. Чикирева, кандидат юридических наук, доцент,  
заведующий кафедры трудового права и предпринимательства**

В Послании Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. сделан вывод о том, что система государственной бюрократии в нашей стране неэффективна, порождает

коррупцию, массовый правовой нигилизм, вступает в противоречие с Конституцией, тормозит развитие институтов инновационной экономики и демократии. Президентом Российской Федерации обращено также особое внимание государственных служащих на недопустимость и безнравственность использования административного ресурса в личных интересах. Поэтому проблема формирования основ нравственных устоев и этического поведения государственных служащих приобретает в последнее время все большее значение. Как указывается в научной литературе, этика государственных служащих должна характеризоваться рядом необходимых параметров (включая соблюдение стандартов общественно-политической жизни, объективность, ответственность, профессионализм, беспристрастность, открытость), формирующих отношение к смыслу и ценностям права.

Развитию законодательства о государственной и муниципальной службе уделяется в настоящее время особое внимание как на федеральном, так и на региональном уровнях. Это обусловлено, прежде всего, теми изменениями, которые произошли и происходят в нашем обществе и государстве.

Серьезным мероприятием в совершенствовании антикоррупционного законодательства стало утверждение Президентом РФ 31 июля 2008 года Национального плана противодействия коррупции. В данном документе выделим особо следующие меры по законодательному **обеспечению противодействия коррупции:**

- разработка системы мер, направленных на совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы и стимулирование добросовестного исполнения обязанностей государственной и муниципальной службы на высоком профессиональном уровне.

- подготовку проектов федеральных законов о внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений в целях возложения на государственных и муниципальных служащих, дополнительных запретов, ограничений и обязанностей.

Как одну из мер по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции План предусматривает рассмотрение вопроса о целесообразности создания в составе кадровых служб федеральных государственных органов специальных подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений. На эти подразделения будут возложены функции обеспечения соблюдения государственным служащими общих принципов служебного поведения, утверждённых Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002г. №885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»[1].

**Были определены первоочередные меры, которые должно предпринять** Правительство Российской Федерации и Руководитель Администрации Президента Российской Федерации в пределах своей компетенции, **по реализации настоящего Национального плана, в частности:**

по соблюдению государственным служащими общих принципов служебного поведения, утверждённых Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002г. №885 «Об утверждении общих принципов поведения государственных служащих» с последующими изменениями, внесенными Указом Президента РФ от 20.03.2007 N 372 и **от 16.07.2009 N 814;**

по обеспечению действенного функционирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, создание которых предусмотрено Указом Президента Российской Федерации от 3 марта 2007г. №269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов». В связи с чем был издан Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 года «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»[2].

принят важный и определяющий антикоррупционную политику государства Закон «О противодействии коррупции»[3], установивший

Обязанность государственных и муниципальных служащих представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Вопросы служебного поведения и служебных обязанностей государственных служащих регулируются ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» от 27 июля 2004 года[4]. В данном Законе Статья 15 закрепляет основные обязанности гражданского служащего «соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами», а Статья 18 предъявляет требования к служебному поведению гражданского служащего. Положения указанных выше статей конкретизированы и развиты в Указе Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. N 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

Но нельзя не отметить и тот факт, что совсем недавно, а именно, в ноябре 2010 года на федеральном уровне была завершена работа по созданию проекта типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих и муниципальных служащих Российской Федерации. Кодекс разрабатывался по поручению президиума Совета при Президенте по противодействию коррупции Министерство здравоохранения и социального развития России в целях обеспечения единства соблюдения норм этики на государственной и муниципальной службе. На его основе государственные органы должны разработать собственные кодексы – с учетом особенностей своей работы. Такие кодексы уже появляются и на региональном и муниципальном уровнях.

Кодекс представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми надлежит руководствоваться государственным и муниципальным служащим. Кроме того, в документе обозначены требования к антикоррупционному поведению государственных и муниципальных служащих, описаны нормы обращения со служебной информацией, зафиксирована ответственность за нарушение кодекса. Типовой Кодекс этики и служебного поведения государственных служащих



Российской Федерации и муниципальных служащих основан на положениях Конституции РФ, Международного кодекса поведения государственных должностных лиц, Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федерального закона № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и других документах.

Интересно отметить, что уже в 2009 году Губернатором ХМАО был утвержден Кодекс профессиональной этики государственных гражданских служащих Ханты-Мансийского автономного округа – Югры [5], который призван в какой-то степени решить вышеобозначенную проблему на уровне субъекта, что характеризует его как, безусловно, необходимый документ.

Несмотря на то что исследуемый нами вопрос может показаться урегулированным в законодательстве Российской Федерации, тем не менее признается нужным продолжение научной дискуссии о совершенствовании правил поведения государственных служащих [6]. В связи с этим большое значение приобретает изучение норм международного права и зарубежного опыта. В частности, в рамках реализации совместно с Представительством Европейской комиссии в России проекта «Административная реформа-II» изучен опыт ряда европейских стран по регламентации этических вопросов деятельности государственных служащих [7]. Как показывает сравнительный анализ, одной из основных тенденций реформирования государственной службы как в государствах Запада (США, Канада, Великобритания, Франция и др.), так и Азии (Япония, Корея, Сингапур) является повышение требований именно к этичности служебного поведения государственных служащих. Считается, что такой компонент государственного управления, как этические ценности и гибкость реагирования на нужды граждан, становится все более значимым. В целях обеспечения более предметной реализации принципа законности принимаются и отдельные акты о принципах поведения государственных служащих.

Например, в США еще в 1958 г. принят Кодекс поведения государственных служащих (Кодекс этики правительственной службы),

положения которого позднее уточнялись и дополнялись иными актами, в том числе были утверждены «Общие принципы этического поведения членов правительства и служащих США», Акт об этике поведения государственных служащих США, Кодекс этического поведения членов Сената США. Важнейшей целью их принятия являлось не только неукоснительное исполнение правил поведения (конкретных юридических и морально этических требований) государственных служащих, но и «добиться полной убежденности каждого гражданина США в честности и искренности усилий федерального правительства». Поэтому государственным служащим вменено в обязанность не только честно и профессионально исполнять свой служебный долг, но и не допускать действий, которые могут быть истолкованы как нарушения. Несмотря на несовершенство, данные акты выступают в качестве серьезного барьера на пути возможных злоупотреблений и оказывают сдерживающее влияние на развитие коррупции в государственной службе [8].

Моральный кодекс гражданского служащего Великобритании основан на необходимости реализации принципов порядочности, честности, объективности, беспристрастности на основе бескорыстия, принципиальности, подотчетности и открытости деятельности гражданских служащих [9]. В свою очередь, Кодекс действий служащего Министерства иностранных дел Японии исходит из принципа служения народу и обеспечения доверия населения [10].

Серьезное внимание рассматриваемому вопросу придается в Нидерландах, где Общие правила для государственных должностных лиц и уставы сотрудников министерств требуют «вести себя, как это пристало хорошему должностному лицу». При этом требование соблюдения законов и норм службы содержится в клятве, даваемой при поступлении на государственную службу [11]. Интересно отметить, что в Нидерландах образовано Бюро государственной службы высшего звена (BABD). В компетенцию BABD входит следующее: а) сбор информации о вакансиях должностей высшего звена – «топ - менеджеров» министерств (генеральных секретарей, генеральных директоров, директоров); б) участие в рассмотрении кандидатур лиц, претендующих на занятие вакантных

должностей данного уровня; в) подготовка предложений министрам по указанным кандидатурам; г) создание условий для ротации кадров высшего звена между министерствами; д) организация переподготовки и повышения квалификации кадров высшего звена.

VABD одной из своих основных задач считает обеспечение ротации государственных служащих один раз в пять лет. Бюро подотчетно объединенному совещанию генеральных секретарей министерств, рассматривающих рекомендации VABD, но не связанных жестко с необходимостью их безусловного выполнения.

Существенной особенностью государственной службы Нидерландов является кроме всего прочего и функционирование Бюро обеспечения этики и добропорядочности в сфере государственного управления – BIOS, которое также учреждено в качестве структурного подразделения Министерства внутренних дел Королевства Нидерландов в 2006 г. для оказания помощи государственным органам в укреплении своих стратегий добропорядочности. Причиной образования Бюро первоначально стали предположения о проникновении в сферу государственного управления различных «теневых» структур коррупционного характера, что, однако, в последующем не нашло прямого подтверждения. Тем не менее в результате почти десятилетней подготовительной работы Бюро было образовано в целях предотвращения возможных фактов коррупции. Бюро выполняет пять основных функций: 1) стимулирование самой добропорядочности и стратегий добропорядочности; 2) разработку стратегий добропорядочности и инструментов их внедрения; 3) сбор информации в сфере добропорядочности; 4) распространение знаний и обмен знаниями в сфере добропорядочности: организация (самостоятельно или совместно) конференций;

Целью Бюро является создание такой ситуации, где все органы государственного управления осуществляют всеобъемлющую стратегию добропорядочности, состоящую из разных, но сбалансированных элементов. Органы государственного управления сами отвечают за проводимую ими

стратегию добропорядочности. Национальное Бюро поддерживает органы власти в разработке и внедрении этих стратегий.

Начиная с 2006 г. Бюро разработало несколько инструментов, включая такие как:

– SAINT – это инструмент самооценки добропорядочности, который может быть использован организациями для определения главных рисков и слабых мест. В последнее время активно пропагандируется вышеназванная система. Предполагается, что семинары по методологии SAINT позволяют выявить самые уязвимые рабочие процессы в организациях – те процессы, которые представляют наибольший риск с точки зрения добропорядочности. По мнению Бюро, главные характеристики SAINT состоят в следующем:

– это – инструмент, разработанный государственным сектором для государственного сектора;

– это – эффективное и быстрое средство, семинар одного дня;

– проводится самодиагностика вместо аудита;

– используется подход к добропорядочности «снизу вверх» (т.е. с использованием знаний и опыта самих сотрудников);

– SAINT дает ясную картину уязвимых процессов, рисков и возможных улучшений в системах обеспечения добропорядочности.

Представляется, что Бюро достаточно сложно полномасштабно решать продекларированные задачи. Но образование и деятельность Бюро являются главным образом реакцией на активизацию общественного мнения и подтверждением готовности государства решать вопросы добропорядочности в сфере государственного управления и утверждения таких ценностей, как неподкупность, честность, порядочность, соблюдение морально-этических норм поведения.

Полагаем, что факт образования и деятельности такого Бюро заслуживает внимания и изучения, поскольку его деятельность оказывает воздействие на предотвращение конфликта интересов на государственной службе и формирование необходимых ценностей морального свойства в области

государственного управления, ожидаемых гражданским обществом. Отдельные положения (например, внедрение обязанности сообщать о фактах недостойного поведения сослуживцев) вполне созвучны с осуществляемыми сейчас в Российской Федерации антикоррупционными мерами. Ведущие российские эксперты считают, что в ситуации, когда «утратили силу прежние нормы морали и идеологического воздействия, регулировавшие поведение работников органов государственной власти и управления и ставившие барьер на пути злоупотреблений, коррупции и произвола в этих органах», в то же время окончательно еще «не выработаны новые правила служебного поведения (профессиональной этики) государственных служащих и законодательные механизмы их реализации»[11]. В связи с этим справедливо обращается внимание на то, что «выработка профессиональной этики, безусловно, является полезной частью общего комплекса реформы государственной службы. Но, разумеется, сама по себе служебная этика не в состоянии эффективно работать вне комплекса иных определяющих поведение мотивов»[12].

Не вызывает сомнения, что формирование у государственного служащего соответствующего уровня правовой идеологии (т.е. целостной системы проникнутых сущностным единством идей, теорий, понятий, убеждений, отражающих социально-оценочное отношение к праву)[13] тесно связано с реализацией принципа законности, направленного на предотвращение бюрократизма и правового нигилизма, что в конечном счете способствует гуманизации государственного управления. В современных условиях все большее значение приобретает реализация на практике законодательных норм об этике поведения государственных служащих, даже самых передовых и теоретически эффективных. В этом смысле рассмотренный опыт Нидерландов представляет серьезный интерес.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении общих принципов поведения государственных служащих» от 12 августа 2002г. №885. //

(электронный ресурс) режим доступа:

<http://archive.kremlin.ru/articles/corrupt.shtml>.

2. Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 года N 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (электронный ресурс) режим доступа: <http://www.rg.ru/2010/07/07/komissii-dok.html>

3. Федеральный закон « О противодействии коррупции»: от 25.12.2008 №273-ФЗ // СЗ РФ. – 2008. - №52 (ч. 1). - Ст. 6228.

4. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: от 27.07.2004 №79-ФЗ // СЗ РФ. – 2004. - №31. - Ст. 3215.

5. Кодекс профессиональной этики государственных гражданских служащих Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (электронный ресурс) режим доступа: <http://www.admhmao.ru/power/goss/frame.htm>

6. Галенович Ю. Моральный кодекс от Ху Цзиньтао // Государственная служба. 2007. № 3. С. 158-164.

7. Гришковец А.А. Государственная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия (практика России) // Государство и право. 2004. № 1. С. 24-36.

8. Ирвин Р. Реформа системы государственной службы в Канаде // Государственная служба. 2003. № 4. С. 86-96.

9. Козырин А.Н., Глушко Е.К., Штатина М.А. Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах. Учебное пособие. М.: Теис, 2006.С. 29-33.

10. Крылова Е.Г. Принцип разделения властей в организации государственной службы // Государство и право. 2007. № 11. С. 18-19.

11. Любимов А.П. Принципы правовой этики государственных служащих и других должностных лиц // Представительная власть. 2007. № 6. С. 11-15.

12. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц. Принят 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2005. № 2. С. 148.

13. Моральный кодекс гражданского служащего Великобритании // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 1. С. 107-116.

# **ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ**

## **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕФТЕГАЗОДОБЫЧИ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ**

**М.С. Кравцова, магистрант ИПЭУ ТюмГУ**

**Научный руководитель:**

**Ю.В. Шанаурина, кандидат юридических наук, доцент**

Главные бюджетообразующие экономические отрасли страны, как известно, нефтяная и газовая. Однако хозяйственные отношения по разработке нефтяных и газовых месторождений, как это ни странно, до настоящего времени не урегулированы в достаточной мере специальными законами. [1]

Несмотря на то, что страны с развитой нефтяной промышленностью, имеющие федеративное устройство, демонстрируют положительный опыт предоставления широких прав субъектам Федерации по формированию своего нефтяного законодательства, да и сама федеративная модель построения государства предполагает наличие определенных прав по регламентации экономических отношений субъектами Федерации, законодательство РФ, регулирующее вопросы правового обеспечения нефтедобывающего комплекса, демонстрирует поворот к унитарному государству. Так, значительно сократились и изменились полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере регулирования отношений недропользования в соответствии с изменениями, которые были внесены в ст. 4 Закона РФ "О недрах" Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ, практически сведенные к осуществлению программных и контролирующих функций. А внесенный Правительством РФ на рассмотрение Государственной Думой летом 2005 года проект нового Федерального закона "О недрах" полностью исключает возможности существования так называемого принципа "двух ключей", позволявшего органам государственной власти субъектов РФ участвовать в



распоряжении недрами и их участками совместно с РФ. Кроме того, законопроект четко конкретизирует, что недра на территории РФ, включая содержащиеся в них полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются федеральной собственностью (ч. 2 ст. 10 проекта Федерального закона "О недрах"), что, по мнению разработчиков проекта, позволит государству обеспечить эффективное управление ресурсами недр в соответствии с долгосрочными государственными программами геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы. [2].

Надо сказать, что отсутствие на федеральном уровне единых правовых актов, в сфере нефтедобычи привело к становлению в этой области регионального права субъектов РФ, свойственного для государств с федеративным устройством.

Тюменская область, являющаяся сложным субъектом Федерации и имеющая в своем составе два субъекта, на территории которых расположены одни из самых больших запасов нефти России, обладает своей правовой базой, регулирующей рассматриваемую сферу правовых отношений. При этом нормативно-правовые акты, принимаемые Тюменской областной Думой, распространяют свое действие только на юг Тюменской области (Закон от 22 марта 1999 г. N 90 "О нефти и газе", Закон от 6 декабря 1999 г. N 149 "О перечне участков недр, расположенных в Тюменской области, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции"). [3]

На территориях Ханты-Мансийского автономного округа - Югры (далее - ХМАО) и Ямало-Ненецкого автономного округа (далее - ЯНАО) действуют нормативно-правовые акты, принятые соответственно их представительными органами. Это, например, Закон ЯНАО от 10 февраля 1997 г. N 5 "О недрах и недропользовании в ЯНАО" [4], Закон ЯНАО от 1 июля 2002 г. N 42-ЗАО "О геологической информации и информатизации недропользования на территории ЯНАО" [5], Закон ХМАО от 18 апреля 1996 г. N 15-оз "О недропользовании" [6].

Конечно, формирование субъектами РФ собственной системы нефтяного законодательства привело к возникновению ряда проблем, снижающих

эффективность правового регулирования соответствующих отношений, одной из которых является проблема несоответствия законодательства субъектов РФ по некоторым вопросам федеральному законодательству.

Ярким примером несоответствия закона субъекта РФ федеральному законодательству служит действовавший до недавнего времени Закон Республики Татарстан "О нефти и газе", который закреплял государственную собственность Республики Татарстан на нефть и газ, находящиеся в недрах в естественном состоянии, исходящие из этого особенности регулирования соглашений о разделе продукции, право Кабинета Министров Республики Татарстан устанавливать ставки акцизов, а также собственный правовой режим лицензирования пользования недрами в целях поиска, оценки и добычи нефти и газа (ст. 3, ст. 5 - 6, ст. 13, гл. 4). [7]

Реально у субъектов РФ остаются полномочия только по установлению порядка предоставления в пользование участков недр местного значения, к которым в соответствии со ст. 18 рассматриваемого законопроекта относятся только участки недр, содержащие общераспространенные полезные ископаемые, коими нефть не является. Этот же вывод следует, например, из ст. 46 проекта нового Федерального закона "О недрах", где сказано, что стороной в договоре пользования участками недр субъект РФ может быть только по договору пользования участками недр местного значения.

Одной из причин выхода регионов за пределы собственной компетенции является недостаточный учет особенностей природоресурсного и природоохранного законодательства как комплексной отрасли. При обосновании любого регионального нормативного акта о природопользовании или охране окружающей природной среды следует соотнести его не только с одноименным или иным отраслевым федеральным законом (подзаконным актом), но и со всем тем массивом федерального законодательства, сферу регулирования которого так или иначе затрагивает разрабатываемый региональный акт. А таковыми сферами могут быть гражданское, бюджетное и иное законодательство.

При этом следует учитывать, что нормы федеральных законов обеспечивают единство, а не единообразие правового регулирования в природоресурсной сфере, поэтому региональные нормативные правовые акты не должны копировать федеральное законодательство, так как в этом случае теряется смысл их принятия.

Кроме того, отдельные вопросы, не нашедшие достаточного развития в федеральных законах, могут находить решение в соглашениях между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области природопользования и охраны окружающей природной среды в соответствии с требованиями Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". [8]

Интересно проследить и международный опыт по вопросам регулирования нефтегазодобычи на федеральном и региональном уровне.

Нормативно-правовое воздействие на рынок путем разработки законодательства и обеспечения его выполнения составляет одну из основополагающих функций государства и создает условия для устранения последствий, порождаемых несовершенством рыночной системы. Положительный опыт формирования собственной правовой базы отдельными субъектами Федерации, регулирующей отношения, возникающие в процессе поиска, разведки и добычи нефти, ее хранения, транспортировки и переработки, накоплен и зарубежными странами с развитой нефтяной промышленностью, имеющими федеративную форму государственного устройства. В близкой России по форме государственного устройства Канаде также достаточно развито федеральное законодательство, регулирующее нефтяную деятельность. В частности, на федеральном уровне действуют Законы "О нефтяных ресурсах Канады" и "О деятельности в области нефтегазодобычи", закрепляющие правовой режим выдачи прав на разработку минеральных ресурсов и управления ими в северных регионах страны.[9]

В Канаде действует два правовых режима выдачи и управления правами на эксплуатацию нефтяных ресурсов. Первый режим устанавливается федеральным правительством, применяется в северных регионах страны. Второй, устанавливаемый на провинциальном уровне, применяется в провинции Альберта, которая находится на канадском Западе к востоку от континентального раздела Скалистых Гор, располагает большей частью подтвержденных запасов нефти и газа страны и на протяжении целого ряда лет является центром нефтедобычи Канады. В частности, на ее территории действуют такие провинциальные законы, как Закон "О рациональном использовании нефти и газа", Закон "О соглашениях по добыче нефти и природного газа", Закон "О горнодобывающей промышленности и минеральных ресурсах". [7]

Право управлять и распоряжаться природными ресурсами на территории канадских провинций в основном закреплено за их правительствами. Правовые основы для этого, заложены в Конституции Канады, которая разделяет право собственности на общественные земли и природные ресурсы между федеральным правительством и провинциями, разграничивает полномочия внутри канадской федерации, содержит перечень областей деятельности, подпадающих под федеральную и провинциальные юрисдикции. Согласно конституции, провинциям принадлежит большая часть общественных земель, находящихся в пределах границ провинции. В Альберте, например, провинции принадлежит около 63% поверхности земли и более 80% запасов нефти и газа, по управлению которыми ей предоставлены широкие законодательные полномочия.

По пути формирования самостоятельного законодательства, закрепляющего правовой статус хозяйствующих субъектов нефтедобывающего комплекса и порядок осуществления ими предпринимательской деятельности, несмотря на наличие законодательства о недрах, помимо Норвегии и Канады пошли, например, Франция (Закон 1922 г. "О добыче нефти и земных газов"), Украина (Закон "О нефти и газе" от 12 июля 2001 г. N 2665-3), Республика

Казахстан (действует Указ Президента, имеющий силу закона от 28 июня 1995 г. N 2350 "О нефти"), Кыргызская Республика (Закон "О нефти и газе"), Грузия (Закон "О нефти и газе").

Судя по накопленному за много лет разработки нефтяных и газовых месторождений отечественному опыту работы в специфических условиях недропользования (например, в районах Крайнего Севера) и зарубежному, приходим к выводу, что основной закон, формулирующий основополагающие принципы и цели недропользования (Закон "О недрах" в России или Закон "О минеральных ресурсах" в Канаде), должен быть прерогативой законодательных органов. Регулирование же текущих условий недропользования, меняющихся в зависимости от внешнего и внутреннего рынка, должны осуществлять исполнительные органы РФ и субъектов Федерации. [10]

Подводя итог в рассмотрении вопроса об участии региональных органов государственной власти в формировании законодательства, регулирующего отношения в области добычи нефтяных ресурсов, необходимо отметить, что реформа правового регулирования отношений в сд.ю.жбфере недропользования постепенно приводит к исключению возможности субъектов РФ участвовать в формировании нефтяного законодательства, а значит, права устанавливать свои правовые режимы для нефтяных ресурсов, находящихся на их территории, как это, например, возможно в Канаде, и установлению особенностей осуществления деятельности по добыче нефти хозяйствующими субъектами на их территории. Это подтверждает факт фиктивности выделенного в Конституции РФ принципа совместного ведения субъектов РФ и Российской Федерации по предметам, закрепленным статьей 72 Конституции РФ. Согласно данной статье у органов государственной власти есть конституционно закрепленное право сводить их до минимума либо установить чисто формальные полномочия, не дающие реальных прав на решение тех или иных вопросов, которые, в частности, применительно к формированию нефтяного законодательства имеют для регионов первостепенное значение. [9]

Необходимо оценивать потенциальные и реальные возможности регионального законодательства. Оно должно содержать совокупность нормативных правовых актов, реализующих дифференцированный и интегрированный подходы в регулировании региональных экологических отношений. Следует выявлять экологическую специфику региона и заполнять “пробелы” правового регулирования, оставленные федеральным законодателем. [11] А надлежащее правовое регулирование способствует достижению основной цели федеральной и энергетической политики - установление консенсуса между интересами федеральных и региональных органов власти, предприятий ТЭК и потребителями энергоресурсов. [12]

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Салиева Р.Н., Фаткудинов З.М. Правовые проблемы регулирования нефтегазодобычи /Р.Н. Салиева, З.М. Фаткудинов // Российская юстиция. – 2009. - №4.
2. Пояснительная записка к проекту Федерального закона "О недрах" [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.mnr.gov.ru/>.
3. Тюменская область. Законы. О перечне участков недр, расположенных в Тюменской области, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции: Закон Тюменской области от 6 декабря 1999 г. N 149 // Вестник Тюменской областной Думы. 1999. N 12.
4. Ямало-Ненецкий автономный округ. Законы. О недрах и недропользовании в ЯНАО: Закон ЯНАО от 10 февраля 1997 г. N 5 // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2001. N 3.
5. Ямало-Ненецкий автономный округ. Законы. О геологической информации и информатизации недропользования на территории ЯНАО: Закон ЯНАО от 1 июля 2002 г. N 42-ЗАО // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2002. N 6.

6. Ханты-Мансийский автономный округ - Югра. Законы. О недропользовании: Закон ХМАО - Югры от 18 апреля 1996 г. N 15-оз // Новости Югры. 2005. N 3.

7. Фролова Н.В. Современные проблемы правового обеспечения статуса хозяйствующих субъектов нефтедобывающего комплекса /Н.В. Фролова // Законодательство и экономика. – 2005. - N 10.

8. Шуваев Ю. О состоянии природоресурсного и природоохранного законодательства Российской Федерации и об основных направлениях по его совершенствованию/ Ю. Шуваев // Нефть, Газ и Право. -2003. -№ 5.

9. Фролова Н.В. Проблемы участия региональных органов власти в формировании законодательства о нефтяных ресурсах /Н.В. Фролова // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - N 14.

10. Халимов Э.М. Кризис в восполнении запасов нефти и газа может. быть преодолен с помощью федеральной системы экономического. стимулирования геолого-разведочных работ'/Геология нефти и газа, - 1999. -N 2. -С. 16 -20.

11. Лахно П.Г. Правовое регулирование полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области энергетического права // Правовые проблемы нефтегазового комплекса: Сборник научных трудов / Под общей ред. М.И. Клеандрова, О.И. Клоца. Тюмень: Издательство "Вектор Бук", 2002. Вып. 3. С. 66.

12. Никишин В.В. Общее и особенное в региональном законодательстве об окружающей среде (на примере Приволжского федерального округа) / В. В. Никишин // "Черные дыры" в Российском законодательстве. - 2003. - №

13.[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kpress.ru/bh/2003/1/rnikishin/rnikishin.asp>

# **АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО**

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА**

**Н.А. Базанова, студентка ИПЭУ ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»**

**Научный руководитель:**

**Т.Д. Садовская, кандидат юридических наук, доцент**

Создание и использование результатов научно-исследовательской и интеллектуальной деятельности является основным фактором перехода к инновационной экономике и инновационному государству. Именно поэтому приоритетным направлением развития современного российского государства является широкомасштабное внедрение инновационных технологий во все сферы жизнедеятельности. Вне сомнения, данный вид общественных отношений является новым и следовательно требует создания нормативно-правовой базы для эффективного функционирования системы взаимодействия между человеком, инновационными предприятиями и государством. Российское государство как основная движущая сила в организации и реализации стратегии инновационного развития решает данную задачу именно как федеративное государство, поэтому правовое регулирование инновационного развития осуществляется на федеральном, региональном уровнях. За последние несколько лет в России было принято большое количество федеральных законов, направленных на поддержку и развитие науки, создание особых инновационных центров, таких как Сколково или Курчатовский университет. В свою очередь, Правительством Российской Федерации были утверждены «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» и «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года», определяющие приоритетные направления построения экономики знаний, развития конкурентоспособных



секторов в высокотехнологичных сферах, реконструкции и расширения производственной, социальной и финансовой инфраструктуры. В субъектах Российской Федерации также законодательство ориентировано на инновации: принимаются различные концепции и стратегии инновационного развития регионов. К примеру, в Тюменской области с 2007 действует Закон «О научной, научно-технической и инновационной деятельности» и в продолжение ему действует ряд Постановлений Правительства Тюменской области о субсидировании научной и инновационной деятельности, которые обеспечивают поддержку молодых учёных, технопарков, малых инновационных предприятий.

Несмотря на то, что законодателем был создан весьма обширный нормативный материал, обеспечивающий развитие инновационной деятельности в экономической, научной и социальной сферах, правовое регулирование вопросов, связанных с внедрением инновационных технологий в систему государственного управления, так и остаётся на низком уровне. Так, Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в своём ежегодном Послании Федеральному Собранию в 2010 г. указала на то, что «модернизация создаёт умную экономику, но модернизация требует и умной политики, обеспечивающей условия для всестороннего обновления жизни общества. Нам необходимы новые стандарты в деятельности органов госуправления и оказании публичных услуг, высокое качество работы судебной и правоохранительной системы, современные формы участия граждан в развитии своего города и села» [1]. В этой связи хотелось бы обратить внимание на то, что инновационное развитие государства невозможно без непосредственного обновления механизма государственного управления, системы взаимодействия между органами государственной власти как друг с другом, так и с инновационными предприятиями и гражданами.

Правовые основы создания инновационного государства в России составляют ряд подзаконных актов, направленных на максимально широкое внедрение в деятельность органов государственного управления современных инновационных технологий, формирование «электронного правительства»,

перевод в электронную форму большинства услуг населению, расширение использование системы государственного заказа для стимулирования инноваций. Прежде всего, такие правовые акты носят программный характер, так как в целях создания какой-либо системы требуется совокупность определенных мероприятий.

Так, 28 января 2002 г. было утверждено Постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2002 N 65 "О федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002 - 2010 гг.)", которое утверждает одноименную программу. 7 февраля 2008 г. Президентом была утверждена Стратегия развития информационного общества N Пр-212, основной целью которой является повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти, качества и оперативности предоставления государственных услуг. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. N 632-р одобрена Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г. 20 октября 2010 г. Распоряжением Правительства Российской Федерации № 1815-р была утверждена Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 г.г.)».

Стоит отметить также отметить, что какого-либо кодифицированного акта в сфере инноваций не имеется в силу ряда объективных причин: во-первых, данное направление появилось в нашей стране сравнительно недавно, во-вторых, сфера инноваций является весьма обширной и требует комплексного подхода в правовом регулировании, то есть для инновационного развития государства, экономики и науки необходимо совершенствование законодательства практически во всех отраслях.

Однако установление в законодательстве России правового регулирования отдельных элементов формирования и функционирования инновационного государства заставляет всерьез задуматься о трансформации сегодняшней системы управления, но говорить о действительном становлении и полноценном

функционировании инновационного государства в России довольно рано, поскольку правовое регулирование ведётся точечно, действия органов зачастую не скоординированы и носят разрозненный характер. Для устранения данных проблем Министерством экономического развития был подготовлен проект Стратегии инновационного развития России до 2020 г [2]. Этот документ представляет особый интерес, поскольку в нём отражены основные направления инновационного развития государства. Основными направлениями модернизации, безусловно, являются развитие таких отраслей, как наука, образование, бизнес, однако в данном случае хотелось бы обратить внимание на то, что ряд положений Стратегии посвящён именно стимулированию «инновационности» самого государства в частности, решению проблем в сфере государственного управления.

Модернизация государства будет вестись по следующим основным направлениям:

1. Формирование (в рамках соответствующих государственных программ) подпрограмм, нацеленных на инновационное развитие сфер образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания населения, жилищного строительства и коммунального хозяйства, АПК;
2. Создание в «отраслевых» федеральных министерствах структурных подразделений, отвечающих за инновационное развитие соответствующей сферы
3. Перевод основных видов государственных услуг в электронную форму, внедрение унифицированной системы электронного документооборота между органами государственной власти всех уровней;
4. Повышение уровня открытости органов государственной власти, перевод основных нормативно-правовых актов на английский язык, создание качественно нового информационного пространства для ознакомления с деятельностью государства.

## 5. Обновление и переподготовка кадрового состава государственных служащих.

Если мы обратимся к опыту развития инновационного государства в зарубежных странах, для эффективной реализации проекта по инновационному развитию действительно требуется единая стратегическая программа, которая устанавливает основные направления развития инновационного государства. В этой связи хотелось бы привести пример создания такой программы в Германии.

В августе 2006 года Правительством ФРГ была утверждена Hightech-Стратегия 2020 [3], которая впервые представила общую концепцию развития Германии. Целью стратегии является создание рамочных условий по сближению сотрудничества между наукой и экономикой, а также развитию инноваций во всех сферах. Наряду с такими основными направлениями инновационного развития ФРГ, как энергосбережение, альтернативная энергетика, современная медицина и т.д., указанная Стратегия предполагает использование передовых Интернет-технологий для оптимизации государственного управления. Вслед за данной рамочной стратегией был принят целый комплекс программ по каждому направлению развития. В нашем случае хотелось бы обратить внимание на Правительственную программу «Сетевое и прозрачное управление», которая была принята 18 августа 2010 г. для модернизации системы управления. Основная цель Программы совершенствование взаимодействия между органами государственной власти по вертикали и горизонтали посредством структурных реформ и внедрения инновационных технологий. Основной комплекс мероприятий также направлен на создание системы специализированных центров по оказанию государственных услуг в электронной форме, а также стандартизации в системе электронного документооборота, принятие административных регламентов. В этой связи Правительством была утверждена программа «Документационный менеджмент и электронное архивирование данных». Здесь речь идёт о формировании новой системы электронного взаимодействия органов государственной власти, перенос основных документов в электронную форму, создание интернет-доступа к архивам.

Особо примечательно, что «инновационность» проявляется, прежде всего, в создании программ по квалифицированной подготовке и повышению квалификации государственных служащих. И для реализации данных положений был принят новый Закон о государственной службе, где предусматриваются особые требования к служащим, а также периоды для повышения квалификации, принят комплекс мер по финансовому обеспечению проекта. Данное направление инновационного развития государства, направленное на совершенствование кадрового состава, безусловно, является ключевым, поскольку для функционирования инновационного государства требуются качественные новые человеческие ресурсы, квалифицированный состав государственных служащих.

Как можно заметить, правовое регулирование вопросов инновационного развития государства в Германии носит системный, консолидированный характер. Субъекты правотворчества всех уровней вовлечены в реформирование системы государственного управления, что наиболее эффективно способствует достижению конечной цели. Также немаловажную роль играет конкретное установление сроков реализации программ и стратегий, а также контрольных органов.

Существенным препятствием ускоренному развитию инновационного государства в России является отсутствие массового интерактивного взаимодействия граждан и организаций с государственными органами власти при оказании последними государственных услуг. При этом следует отметить, что до настоящего времени в России законодательно не утвержден даже перечень государственных и муниципальных услуг, оказываемых в электронном виде соответственно органами государственной власти и органами местного самоуправления. Не решен вопрос о признании на законодательном уровне электронного документа эквивалентом бумажного документа.

Данная проблема носит комплексный межведомственный характер и не может быть решена на уровне отдельных органов государственной власти.

Во-первых, результаты разработки и внедрения информационных технологий, проводящихся по заказу органов государственной власти, не всегда носят системный характер, в частности, внедрение средств информационных технологий носит преимущественно локальный, ведомственный характер.

Во-вторых, слабо координируется использование органами государственной власти информационных технологий, недостаточно используется лучший опыт внедрения информационных технологий для повышения эффективности государственного управления, в частности

В-третьих, сохраняется высокий уровень различия в использовании информационных технологий регионами и недостаточно развита базовая инфраструктура информационного общества.

Разрешение указанных проблем может быть осуществлено по следующим направлениям:

1) обеспечение открытости информации о деятельности органов государственной власти и доступности государственных информационных ресурсов для граждан и организаций.

2) оптимизация разработки и обеспечения функционирования официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

3) создание сервисов для обеспечения общественного обсуждения и контроля за деятельностью органов государственной власти, создание инструментов общественного управления на муниципальном уровне, в том в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Анализ российского законодательства позволяет говорить о начале становления инновационного государства. Обобщая проблемы, следует отметить, что эффективное и качественное решение данных проблем возможно лишь с учетом и заимствованием положительного опыта зарубежных государств. Ускорит формирование целостной системы инновационной инфраструктуры в России как специфических инструментов регулирования деятельности органов исполнительной власти скорейшее завершение разработки законопроектов, как о

стандартах государственных услуг, так и об административных регламентах и принятие соответствующих законов.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Послание Президента Федеральному собранию от 30 ноября 2010 г. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://kremlin.ru/news/9637>

2. Проект стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020г. [Электронный ресурс] Режим доступа: [http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/doc20101231\\_06](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/doc20101231_06)

3. Hightech-Strategie 2020 [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.hightech-strategie.de/de/350.php>

4. Vernetzte und transparente Verwaltung [Электронный ресурс] Режим доступа: [http://www.verwaltunginnovativ.de/cln\\_110/nn\\_685144/DE/Organisation/organisation\\_\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.verwaltunginnovativ.de/cln_110/nn_685144/DE/Organisation/organisation__node.html?__nnn=true)

5. Vernetzte und transparente Verwaltung [Электронный ресурс] Режим доступа: [http://www.verwaltung-innovativ.de/cln\\_110/nn\\_685144/DE/Organisation/organisation\\_\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_110/nn_685144/DE/Organisation/organisation__node.html?__nnn=true)

## ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ КАК МЕТОД ДИСПОЗИТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**Ю.Р. Гета, Сибирский филиал Международного института экономики и права, г. Новокузнецк**

Генезис и развитие права, его роль в жизнедеятельности общества, особенно наглядно видны на фоне участия государства в функционировании экономики. Представляется, что административное право регулирует общественные отношения в данной сфере, используя сочетание императивного и диспозитивного метода, отнюдь не являющегося «чужим» для указанной

отрасли российского права.

Полагаем, что в условиях осуществления административной реформы, роль диспозитивного регулирования административно-правовых отношений в сфере экономики существенно возрастает, что свидетельствует о его высокой социальной ценности, значимости для поступательного развития экономики России. Императивный метод весьма приемлем в кризисных условиях, когда необходима концентрация ресурсов общества и государства. Однако для обеспечения социально-экономического благополучия необходимо использование диспозитивного метода, стимулирующего предпринимателей на учет публичных интересов, на участие в создании социально ориентированной рыночной экономики. В связи с этим, позволим себе отметить, что составной частью диспозитивного метода регулирования административно-правовых отношений является лицензирование.

Представляется, что в постсоветский период государственно-правового строительства, лицензирование выполняет миссию участия публично-правовых институтов в частных экономических отношениях. На наш взгляд, институт лицензирования имеет выраженную административно-правовую природу, он свидетельствует при этом о «проникновении» административно-правовых (публичных) начал в «ткань» частноправовых отношений, что, в свою очередь, показывает единство социальной ценности публичных и частных начал в современном праве. В подобном контексте оправдано и перспективно исследование проблематики взаимодействия административно-правовых и гражданско-правовых механизмов в регулировании сложных процессов жизнедеятельности экономической системы России.

Полагаем, что главным условием лицензирования должно выступать осуществление деятельности, потенциально значимой для целей публичного правопорядка, обеспечения безопасности жизни и здоровья населения, состояния защищенности общественной нравственности, духовной безопасности и благополучия человека. Таким образом, подлежащая лицензированию деятельность должна иметь повышенную значимость социального, публичного



характера (медицинские услуги, деятельность в сфере услуг высшего и среднего образования и т.п.). Помимо этого такая деятельность должна содержать повышенный риск причинения вреда жизни и здоровью людей, окружающей среде (например, функционирование предприятий угольной промышленности). И, наконец, следующим условием лицензирования можно назвать необходимость специальных профессиональных знаний и использования технологий известных специалистам в той или иной сфере знаний, без которых осуществление определенной деятельности становится вообще невозможным или превращается в необоснованный, неоправданный риск причинения вреда правоохраняемым интересам.

Представляется, что названные обстоятельства образуют общие материальные основания лицензирования, которые могут, в случае принятия Лицензионного кодекса РФ, сочетаться со специальными материальными основаниями, «адресованными» определенным видам экономической деятельности.

В связи с изложенным, сущность лицензирования, на наш взгляд, заключается в специфическом административно-правовом воздействии на деятельность хозяйствующих субъектов, посредством предъявления к ним определенных лицензионных требований. Это воздействие преследует цели государственного контроля за деятельностью имеющей повышенную социальную ценность и значимость для публичного правопорядка, а также предупреждения ситуаций причинения вреда жизни, здоровью людей, ущерба иным правоохраняемым интересам, вследствие повышенного риска тех или иных видов хозяйственной деятельности.

По существу, лицензирование выступает как форма ограничения экономической свободы хозяйствующих субъектов в публичных интересах и прежде всего, в интересах безопасности экономической деятельности. Возникает вопрос, а не существует ли вероятности «перерастания» этого ограничения в частные интересы недобросовестных, коррумпированных или профессионально-некомпетентных чиновников? Не превратится ли в этом

случае лицензирование в своего рода «контрстимул» хозяйственной активности предпринимателей и других участников экономического, гражданского оборота?

Несомненно, что проблема шиканы имеет место и в административно-правовых отношениях, особенно в сфере лицензирования. Именно лицензирование и «...его избыточное присутствие рассматривается в качестве административного барьера при осуществлении предпринимательской деятельности...» [1;21]. В печати встречались данные о том, что по сравнению с российскими показателями, во Франции подлежало лицензированию чуть более ста видов деятельности, в Германии – сорок, в Польше – только шесть видов [2;191].

Чрезмерно большое количество форм хозяйственной деятельности, подлежащих лицензированию, определенная затратность процедуры лицензирования, создают явную питательную среду для коррупции, представляющей собой настоящую угрозу национальной безопасности России.

Кроме того, в современных условиях осуществления модернизации российской экономики, преодоления рисков отставания страны от мировых тенденций общественного и экономического развития, особую роль приобретает стимулирование экономической свободы хозяйствующих субъектов. Как отмечает в своем Послании Правительству, Президент РФ Д.А. Медведев «...Государство не должно подменять собой частный сектор или выбирать за него перспективные направления развития. Учитывая это, предпочтительной формой поддержки должно стать софинансирование тех или иных проектов либо стимулирование видов деятельности, способствующих модернизации, в рамках государственно-частного партнерства...» [3;2]. Подобное стимулирование немыслимо вне преодоления чрезмерных административных барьеров, тормозящих предпринимательскую инициативу, ставящих бизнес в зависимость от бюрократического произвола. В этом русле в настоящее время фактически происходит сокращение «объектов» лицензирования. Еще в 2007 г. было отменено лицензирование туристской деятельности, с 1 января 2010 г. оно прекращено в сфере строительства. По-видимому, это далеко не предел.

Одновременно, с апреля 2010 г. по инициативе Президента РФ Д.А. Медведева осуществляется процесс либерализации «экономического» уголовного законодательства. Декриминализирован состав лжепредпринимательства (ст. 173 УК РФ), в ряде уголовно-правовых норм повышена «планка» крупного ущерба как условия наступления ответственности. Изменения коснулись и нормативной конструкции состава незаконного предпринимательства (ст. 171 УК РФ). Из его диспозиции исключено упоминание об «условиях и правилах лицензирования», что существенно уменьшило репрессивность данной уголовно-правовой нормы. Все это направлено на предупреждение коррупции в сфере государственного регулирования экономической деятельности. Это, в свою очередь, касается и различных аспектов противодействия должностным злоупотреблениям, относящимся к применению института лицензирования.

Таким образом, на смену чрезмерным запретам и ограничениям, должны приходиться правовые стимулы, разработка теоретических основ которых становится одной из актуальных проблем отечественной юридической науки. Концепция правовых стимулов, как юридических средств правового регулирования пока находится в стадии формирования, однако правовой стимул предлагается рассматривать, как правовое побуждение к законопослушному деянию, создающее для удовлетворения собственных интересов субъекта, режим благоприятствования. В данном определении вызывает возражение формулировка «правовое побуждение». Более корректен, на наш взгляд, термин «правовое воздействие». Применительно к административно-правовому регулированию, по нашему мнению, можно обозначить административно-правовое стимулирование, представляющее собой совокупность правовых средств воздействия на поведение граждан, деятельность хозяйствующих субъектов в целях формирования инициативы, социальной активности, мотивации на наиболее полную реализацию прав и законных интересов, экономических и иных свобод, активное использование права в сфере взаимоотношений с государственными органами исполнительной власти Российской Федерации и её субъектов. Административно-правовое

стимулирование имеет самое непосредственное отношение к экономической системе страны. В связи с этим возникает вопрос о соотношении подобного стимулирования и лицензирования. Представляется, что они совершенно не исключают друг друга. Признавая за лицензированием несомненную принадлежность к императивному методу административно-правового регулирования, нельзя не отметить и его стимулирующий характер. Необходимость соблюдения лицензионного режима предполагает ориентацию на правопослушное поведение. Лицензирование может (и должно) быть привлекательным правовым средством для добропорядочных, правопослушных предпринимателей, желающих заниматься теми видами экономической деятельности, на которую лицензионный режим распространяется. Получение лицензии могло бы стать для них своего рода «визитной карточкой» государства, актом доверия и признания, детерминирующим инициативу и свободу предпринимательского творчества.

Конечно, в контексте ориентации России на более тесное сотрудничество с Всемирной торговой организацией (ВТО), осуществлением административной реформы, неизбежно будут, как отмечалось ранее, сокращаться объемы лицензирования и происходить их постепенное «выравнивание» с мировой практикой. Однако, на наш взгляд, недопустимо «выплеснуть с водой» лицензирование, поскольку полный отказ от него приведет к исчезновению государственного контроля в опасных сферах деятельности и может иметь весьма печальные социальные последствия. Каков же путь наиболее оправдан? Как избежать использования лицензирования в качестве «ширмы» для прикрытия коррупции и столь же нежелательной государственной «бесконтрольности» там, где данный контроль жизненно необходим. Полагаем, что при сохранении практики юридически и экономически обоснованного, социально-обусловленного отказа от применения лицензирования к определенным видам деятельности, целесообразно упростить порядок лицензирования, установив его сроки и минимально необходимый «набор» документов для данной процедуры, предусмотрев *запрет* требования от

индивидуальных предпринимателей, руководителей коммерческих и некоммерческих организаций предоставлять документы, прямо не предусмотренные федеральным законодательством о лицензировании.

Наряду с этим, представляется оправданным установление, в перспективе, общественного контроля за процессом лицензирования, как формы участия гражданского общества в решении общесоциальных проблем. По-видимому, было бы целесообразным проведение независимого общественного аудита (мониторинга) такого вида публичных услуг, как лицензирование.

Полагаем, что результаты общественного мониторинга лицензирования должны учитываться при возникновении споров о законности лицензирования или отказа в предоставлении лицензии, при оценке качества работы должностных лиц лицензирующих государственных органов. Исходя из этого, представляется допустимым предложить в Закон о лицензировании, или (в случае его принятия) в Лицензионный кодекс РФ норму следующего примерного содержания.

Статья «Общественный мониторинг лицензирования как вида государственной услуги».

«Общественный мониторинг, то есть наблюдение и оценка осуществляется в отношении лицензирования как особого вида государственных услуг в целях содействия обеспечению прав и законных интересов участников экономической деятельности, безопасности жизни и здоровья потребителей и иных граждан, законности деятельности должностных лиц государственных органов выполняющих функции лицензирования.

Общественный мониторинг основывается на принципах законности, справедливости, уважения прав и свобод человека и гражданина, соблюдения режима коммерческой и служебной тайны, индивидуализации и демократизма.

Общественный мониторинг осуществляется Наблюдательными Комиссиями, создаваемыми в субъектах Российской Федерации по инициативе граждан, общественных объединений и иных организаций. В состав Наблюдательных Комиссий входят представители Общества защиты прав

потребителей, адвокатских объединений, коммерческих и некоммерческих организаций, осуществляющих экономическую деятельность и иные лица. Наблюдательные Комиссии знакомятся с перечнем хозяйствующих субъектов, имеющих лицензии на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, с материалами, представленными хозяйствующими субъектами для получения лицензии или для продления лицензии, а равно с результатами рассмотрения заявок лицензирующими государственными органами. Представители Наблюдательных Комиссий присутствуют в судебном заседании при рассмотрении правового спора, связанного с лицензированием, в интересах предпринимателей, руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, потребителей и иных граждан, пострадавших в результате деятельности, осуществляемой с нарушением лицензионного режима, составляют жалобы, ходатайства и другие материалы в государственные органы Российской Федерации и её субъектов, участвуют в процедурах медиации как способа разрешения спора, связанного с лицензированием, составляют рекомендации по повышению качества оказания лицензионных государственных услуг».

Завершая изложенное, позволим себе отметить, что лицензирование, несмотря на «превратности судьбы» подобного метода административно-правового регулирования, сохраниться как необходимая форма правоограничения определенных (реально и потенциально опасных) видов экономической деятельности и государственного контроля в их отношении. Вместе с тем, в совокупности с иными, альтернативными методами административно-правового регулирования, лицензирование должно стать не только ограничителем, но и стимулом предпринимательской, экономической активности, способствуя инновационному, прогрессивному развитию экономики России.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Усова, М.В. Правовое регулирование лицензирования в условиях административной реформы. Дисс...канд. юрид. наук. [Текст] / М.В. Усова. - М., 2006.

2. Государственная дума. Стенограмма заседания. Т.9 (136). Осенняя сессия 2004. [Текст] - М., 2005.

3. Медведев, Д.А. Неоправданное успокоение лишит нас шанса на модернизацию страны. [Текст] / Д.А. Медведев // Комсомольская правда. - 2010. - 30 июня.

## **АКТУАРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

**А.В. Кардашевский, студент ЮИ ИГУ**

В одном из своих выпусков журнал "FORBES" опубликовал результаты исследования американских экспертов по теме: "Лучшая и худшая работы для 2010 года". Интересно, что возглавляет список самых привлекательных профессий актуарий, то есть специалист по анализу и управлению финансовыми рисками и их последствиями. Эта профессия стала особенно престижной и востребованной в кризисное время. В связи с этим постановка вопроса о необходимости законодательного регулирования актуарной деятельности в Российской Федерации может иметь принципиальную значимость.

Проект закона об актуарной деятельности был внесен в Государственную Думу четыре с половиной года назад и был поддержан Министерством финансов, но не был вынесен на пленарное заседание в связи с тем, что получил отрицательный отзыв Государственного правового управления Президента и Экспертного управления Президента. Против этого законопроекта в свое время однозначно высказался Экспертный совет по финансовым рискам, который работает при Комитете Государственной Думы по финансовому рынку. Критический анализ законопроекта был дан в отзыве одного из крупнейших

европейских актуариев, Президента Европейской Актуарной академии Мартина Балера.

Для того чтобы сдвинуть с мертвой точки проблему, связанную с правовым регулированием актуарной деятельностью в нашей стране, 15 января 2010 года в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации прошел первое чтение проект Федерального Закона «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» № 445108-4. За принятие законопроекта проголосовало 310 человек. Его автором является депутат Государственной Думы, Председатель комитета по собственности В.С. Плескачевский.

Предметом правового регулирования правового акта являются общественные отношения, связанные с осуществлением и регулированием актуарной деятельности, разработкой ее стандартов и правил, основаниями приобретения и утраты статуса страхового актуария, статусом саморегулируемых организаций актуариев (далее - СРО), ответственностью актуария и способами её обеспечения.

На сегодняшний день правовое регулирование отношений, связанных с актуарной деятельностью, осуществляется следующими нормативно-правовыми актами:

- Закон РФ «Об организации страхового дела» от 27.11.1992 г. № 4015-1 (ст. 8.1);
- ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» от 7.05.1998 г. № 75-ФЗ (ст. 3, 21, 32.1);
- Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 330 «Об утверждении Положения о Федеральной службе страхового надзора»;
- Постановление Правительства РФ от 10 апреля 2007 г. № 222 «О порядке установления требований к квалификации актуариев, осуществляющих актуарное оценивание деятельности негосударственных пенсионных фондов»
- Постановление Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 95 «О порядке проведения актуарного оценивания деятельности негосударственных пенсионных фондов по негосударственному пенсионному обеспечению»;



- Приказ Инспекции негосударственных пенсионных фондов при Минтруде РФ от 12 февраля 2001 г. № 15 «Об утверждении требований к порядку оформления результатов актуарного оценивания деятельности негосударственных пенсионных фондов».

Следует отметить, что регулирование отношений в сфере актуарной деятельности данными правовыми актами является весьма разрозненным и недостаточным. Так, в Законе РФ «Об организации страхового дела» от 27.11.1992 г. № 4015-1 дается лишь определение субъекта актуарной деятельности и в самом общем виде затрагиваются отдельные вопросы, относящиеся к актуарной деятельности, равно как и в ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» от 7.05.1998 г. № 75-ФЗ, в приведенных Постановлениях Правительства и в Приказе Инспекции негосударственных пенсионных фондов.

В этой связи возникла необходимость принятия специального единого Федерального Закона, который комплексно, системно, последовательно и эффективно регулировал бы вышеуказанные общественные отношения и занял бы центральное место в системе правовых актов, посвященных актуарной деятельности.

Однако нормы, закрепленные в предлагаемом законопроекте, отличаются не только не самым высоким уровнем юридической техники, но и внутренними и внешними противоречиями, порой весьма серьезными и местами недопустимыми.

Во-первых, если сопоставить тот объем норм законопроекта, который посвящен непосредственно регулированию актуарной деятельности, объему норм, посвященному саморегулируемым организациям без привязки к сути работы актуария, то окажется, что само наименование акта не вполне четко определяет содержание и предмет регулирования, т.к. по большей части закон регулирует не актуарную деятельность, а статус и деятельность саморегулируемых организаций.

Во-вторых, поскольку страховые актуарии являются субъектами страхового дела, а деятельность в сфере страхования регулируется гражданским

законодательством, то есть все основания полагать, что актуарная деятельность также должна базироваться, прежде всего, на положениях Гражданского Кодекса РФ, а также Закона РФ «Об организации страхового дела» от 27.11.1992 г. № 4015-1. Как раз в этой части обнаруживается масса ошибок и противоречий.

К примеру, договор о проведении актуарных расчетов в отношении объекта актуарной оценки (ст. 4 законопроекта) представляет собой договор возмездного оказания услуг. Специальная глава, посвященная регулированию данного договора, в ГК отсутствует. Поэтому положения ст. 4 проекта ФЗ «Об актуарной деятельности» должны соответствовать гл. 39 ГК. Приведенный в ч. 3 ст. 4 проекта перечень существенных условий не содержит указания на обязательное включение условий о сроке оплаты, сроке исполнения договора и порядке оплаты оказанных услуг, что противоречит п. 1 ст. 781 ГК. В этой связи, требуется уточняющее дополнение, посвященное правам и обязанностям актуария в части права на оплату фактически понесенных расходов в случае отказа заказчика от исполнения договора и обязанности по возмещению заказчику убытков в полном объеме в случае одностороннего отказа от исполнения договора (ст. 782 ГК).

Определение субъекта актуарной деятельности, предложенное в проекте, не соответствует определению, данному в ст. 8.1 Закона РФ «Об основах организации страхового дела». Более правильным понятие субъекта актуарной деятельности (актуария) можно было бы сформулировать следующим образом: «субъектами актуарной деятельности (актуариями) признаются физические лица, осуществляющие актуарную деятельность на основании квалификационного аттестата и являющиеся членами одной из саморегулируемых организаций актуариев».

Ч. 2 ст. 21 проекта ФЗ содержит указание на установление страхового случая вступившим в законную силу решением арбитражного суда, однако, в проекте не содержится указаний на то, что актуарий является субъектом предпринимательской деятельности. Таким образом, нарушаются правила о подведомственности споров арбитражным судам (ст. 27 АПК РФ).

Это далеко неполный перечень недостатков предлагаемого законопроекта. В нем также имеется множество юридических ошибок, связанных с объектами актуарной деятельности, вступлением в силу договора страхования, статусом СРО, соответствием трудовому законодательству и т.д.

Исходя из всего вышесказанного, введение в действие данного проекта ФЗ может привести к ряду негативных последствий, среди которых можно выделить следующие:

1) Закон РФ «Об организации страхового дела» и ФЗ «Об актуарной деятельности» будут являться законами равной юридической силы. В этой связи возникает вопрос: какой из законов следует признать базовым, и, следовательно, в какой из них потребуется внести изменения.

Закон РФ «Об организации страхового дела» был принят в 1992 г. и содержит основополагающие положения по регулированию отношений в сфере страхования. Если признать базовым данный Закон, то ФЗ «Об актуарной деятельности» должен соответствовать ему. Следовательно, потребуется изменение определения субъекта актуарной деятельности. Поскольку в Законе 1992 г. не содержится такого требования к актуарию как обязательное членство в СРО актуариев, то ФЗ «Об актуарной деятельности» должен быть изменен по существу.

Если признать приоритет специальных норм перед общими, то потребуется внесение изменений в Закон 1992 г. В этой связи следует признать необходимость включения в ФЗ «Об актуарной деятельности» специального раздела с заключительными и переходными положениями, посвященными изменениям, которые потребуется внести в иные нормативно-правовые акты.

2) Ч. 2 ст. 15 проекта содержит такое требование к лицу, желающему вступить в члены саморегулируемой организации актуариев, как представление копии документа, подтверждающего стаж работы в области актуарных услуг не менее одного года. Данное положение будет действовать только в отношении актуариев, осуществляющих актуарную деятельность до вступления в силу данного Федерального Закона. После вступления его в силу актуарии не смогут

осуществлять свою деятельность, т.к. для этого потребуется членство в СРО актуариев, получить которое можно только при наличии соответствующего стажа. В то же время приобрести данный стаж, не являясь членом СРО актуариев, невозможно. Таким образом, после вступления в силу ФЗ появление новых актуариев становится в принципе невозможным. Как следствие не будет действовать положение, содержащееся в ст. 23 проекта (возможность образования союзов СРО актуариев), поскольку исходя из имеющихся сведений по количеству страховых актуариев в России (157 актуариев)[1], будет образована лишь одна СРО актуариев. Данное положение необходимо исключить или указать в переходных положениях, что оно распространяется только на тех актуариев, которые осуществляли свою деятельность до вступления в силу указанного ФЗ.

3) Поскольку членство в СРО актуариев согласно ФЗ является обязательным условием осуществления актуарием своей профессиональной деятельности, то возникнет необходимость создания данных СРО. С момента принятия закона и до момента включения сведений о ней в единый государственный реестр может пройти достаточно продолжительный период времени (создание некоммерческих организаций, приобретение данными организациями статуса СРО). Это может привести к торможению актуарной деятельности. В этой связи требуется включение в ФЗ переходных положений, связанных с поэтапным введением ФЗ в силу, а также положений о сохранении силы договоров об оказании актуарных услуг, трудовых договоров с актуариями, заключенных до вступления в силу данного ФЗ. Действие ФЗ должно распространяться на права и обязанности, которые возникнут после введения его в действие.

4) Поскольку на данный момент отсутствует специальный нормативно-правовой акт, регулирующий актуарную деятельность, то можно говорить об относительно свободном её осуществлении (актуарии достаточно самостоятельны при осуществлении своей деятельности). На сегодняшний день существует тенденция постепенного отказа от чрезмерного администрирования

деятельности субъектов хозяйствования, поскольку это не соответствует принципам фактически сформировавшегося в России свободного рынка. В этой связи предполагается установление большей самостоятельности хозяйствующих субъектов посредством отказа от лицензирования в пользу саморегулируемых организаций. Создание СРО является своеобразной альтернативой лицензированию, призванной защитить рынок от недобросовестных субъектов без применения мер государственного принуждения как основного инструмента воздействия. Актуарная деятельность не относится к лицензируемым видам деятельности и не отличается большим числом злоупотреблений и нарушений. В этой связи введение обязательного членства в СРО актуариев можно рассматривать скорее как ограничение свободы деятельности актуариев, ужесточение условий её осуществления, а не стремление соответствовать тенденциям отказа от администрирования.

Таким образом, проведенный юридический анализ проекта Федерального Закона «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» показал, что данный нормативно-правовой акт содержит в себе целый ряд противоречий федеральному законодательству РФ, весьма внушительный комплекс норм требует существенной переработки, а юридическая техника акта нуждается в совершенствовании.

Как отмечают сами авторы проекта ФЗ об актуарной деятельности, целью его разработки и принятия является установление эффективного нормативного регулирования актуарной деятельности, исключение дублирования и противоречий в нормативном регулировании деятельности актуария, повышение прозрачности и эффективности таких важных сфер социальных и экономических институтов как страхование и пенсионное обеспечение, введение института саморегулирования актуариев, как условия допуска к профессии и гармонизация нашего законодательства об актуарной деятельности с международным законодательством. Однако, по всей видимости, законом с подобным качеством проработки достижение

поставленных целей не представляется возможным. Думается, что его принятие в таком виде скорее создаст еще больше проблем, чем разрешит.

В заключение хотелось бы отметить, что в гражданском законодательстве РФ существует множество неурегулированных вопросов. Ряд из них должен быть решен в первоочередную очередь. Но поскольку, как показывает практика, актуарная деятельность в принципе не имеет широкого распространения в России и не изобилует правонарушениями, то на данный момент принятие отдельного Федерального Закона, посвященного актуарной деятельности, не является жизненно необходимым по сравнению с решением иных, действительно более важных и актуальных проблем гражданского права.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. См. сайт Список членов Гильдии актуариев – от 7 апреля 2011 г. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.guildofactuaries.ru/singleact.php?id=1>

### **ФИНАНСОВАЯ ПОДДЕРЖКА ВУЗОВ КАК НЕОБХОДИМЫЙ ЭЛЕМЕНТ СОЗДАНИЯ ИННОВАЦИОННОГО ГОСУДАРСТВА**

**М.А. Кребель, студентка ИПЭУ ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»  
Научный руководитель**

**Т.Д. Садовская, доцент кафедры административного  
и финансового права ИПЭУ ТюмГУ, кандидат юридических наук**

На пороге XXI века становятся все более очевидными тенденции смены ценностных приоритетов, обеспечивающих общественное развитие. Общецивилизационный сдвиг, совпадающий с переходом человечества в следующий век, вызывает к жизни не только изменение условий и соответствующих им способов организации деятельности человека. Ярко проявляет себя тенденция смещения основных источников создания

национального благополучия с использованием природных ресурсов, физического, низкоаккумулятивного труда и финансового капитала к максимальному включению наукоемких технологий и интеллектуального потенциала. Иначе говоря, возможности развития стран измеряются и прогнозируются, исходя из приоритета человеческого фактора, а за основу оценки степени развитости отдельной страны берется ее способность к полноценному включению человеческого потенциала. Так, среди основных критериев оценки этого параметра, наряду с валовым национальным продуктом, продолжительностью жизни в индекс развития попадает образование.

Сегодня практически во всех странах мира национальные системы образования на всех ее уровнях в той или иной степени переживают период радикальных реформ, связанных с переходом к инновационным технологиям и принципам глобализации образования. Наблюдается беспрецедентное по своим масштабам развитие высшего образования, растет осознание его жизненно важной роли для экономического и социального развития.

Российский исследователь проблем образования Б.С. Гершунский еще в 1998 году писал, что общемировой кризис образования, который в тех или иных формах проявляет себя во всех странах мира, связан отнюдь не только с недостаточной эффективностью образования с точки зрения его прагматически понимаемой экономической отдачи. Подлинная сущность мирового образовательного кризиса состоит в беспомощности и неэффективности современного образования перед лицом глобальных проблем цивилизационного масштаба. [1]

Следовательно, только преодолевая собственное кризисное состояние, преобразуя содержание образования, формы и способы организации, создавая принципиально новое технологическое обеспечение образовательного процесса, системы образования могут ответить на вызов времени и стать действительным ресурсом развития. Нарождающаяся модель образования, способная своим качеством обеспечивать уровень и качество развития отдельных стран и человечества в целом, по мнению многих исследователей, должна удовлетворять

требованиям непрерывности и модальности, фундаментальности и универсальности, антропологизма и демократизма. Она должна иметь механизмы динамического саморазвития, т.е. обладать таким качеством, как инновационность. И если очевидно, что одним из основных ресурсов развития на современном этапе общественного прогресса становится образование, то столь же очевидно, что неперенным атрибутом развития является инновационная составляющая. [2]

Россия вынуждена принять инновационный вызов, иначе страна будет отброшена назад не только по объему выпускаемой продукции, но и по ее технологическим возможностям, отстанет навсегда во всех видах своего развития от высокоразвитых стран.

Однако российские учреждения образования и, в частности, вузы в целом, пока не стали для учащихся «школой инноваций». Целенаправленная работа по развитию компетенций в сфере исследований и разработок, мотиваций к инновациям в вузах была начата только в последние годы.

Необходимым элементом инновационного механизма, обеспечивающего эффективность управления и успех инновационной деятельности, является финансовая поддержка образовательных учреждений всех уровней.

Можно выделить ряд проблем с внедрением инноваций в систему высшего образования: недостаточная ориентированность населения в системе образования на удовлетворение потребностей инновационного развития; устаревшая материально-техническая база; нехватка в системе образования современных кадров.

Следует признать, что образование в России, за последние 10 лет развивается медленными темпами. Специалисты считают, что необходимо повышение восприимчивости населения к инновациям – инновационным продуктам и технологиям, радикальное расширение «класса» инновационных предпринимателей, создание в обществе атмосферы «терпимости» к риску, пропаганде инновационной деятельности. Стоит ввести адаптацию всех ступеней системы образования в целях формирования у населения с детства



необходимых для инновационного общества и инновационной экономики знаний, компетенций, навыков и моделей поведения, формирование системы непрерывного образования. Необходимо также привлекать молодежь в сферу инновационной деятельности.

В настоящее время в Российской Федерации предпринимаются значительные усилия в стимулировании исследовательской деятельности и инновационного развития в системе высшего образования.

В рамках реализации Стратегии инновационного развития в России осуществляется финансовая поддержка инновационных программ 57 вузов (в 2005-2008 гг. на эти цели было выделено 30 млрд. рублей), почти трем десяткам университетов на конкурсной основе был присвоен статус национальных исследовательских университетов, получателям которого выделены средства на реализацию программ развития, включая создание инновационной инфраструктуры, развитие исследовательской деятельности (в 2009-2010 годах на все программы развития было выделено 8,42 млрд. рублей).

Согласно Указу Президента РФ от 07.05.2008 № 716 «О федеральных университетах» было создано 7 федеральных университетов. Федеральный университет: реализует инновационные образовательные программы, интегрированные в международное образовательное пространство; обеспечивает формирование кадрового и научного потенциала комплексного социально-экономического развития региона; обеспечивает системную модернизацию высшего и послевузовского профессионального образования; выполняет фундаментальные и прикладные научные исследования по широкому спектру наук; обеспечивает интеграцию науки, образования и производства, в том числе путём доведения результатов интеллектуальной деятельности до практического применения. Такие вузы получили повышенное государственное финансирование, которое позволило обновить материальную базу, закупить современное оборудование и т.д.

Так, например, в Южном федеральном университете на приобретение новейших приборов, программ обеспечения и технологий потрачено около 3,5

миллиардов рублей из 5 миллиардов 350 миллионов, выделенных в 2007-2008 годах из федерального бюджета. В результате этого в университете был создан комплекс «НаноФаб», гордость университета и самый крупный на сегодняшний день наноцентр в России. Совокупный объем финансирования научных исследований в 2010 году в Уральском федеральном университете составил 420 млн. рублей. Объем финансирования Казанского (Поволжского) федерального университета составляет 7,5 миллиардов рублей. На развитие материально-технической базы Сибирского федерального университета в 2007-2010 годах государство потратило порядка 2,5 миллиарда рублей.

Поскольку формирующиеся в современном обществе во все возрастающем объеме информационные технологии являются главным признаком инновационной модернизации образования, предпринимаются значительные усилия по созданию перспективных информационных технологий, федеральной университетской компьютерной сети России RUNNet, мультимедиа технологий, электронных обучающих средств, информационных технологий дистанционного обучения, систем автоматизированного проектирования и автоматизации научных исследований, баз данных учебного и научного назначения, имеющих универсальный характер.

По мнению специалистов, финансирование всех вузов должно прирастать, в первую очередь, на основе конкурсов на научные работы. То есть если вуз выигрывает конкурсы, то можно ему прибавлять и финансирование в связи с необходимостью развития научной инфраструктуры, то есть давать первоначальный капитал, позволить университету встать на ноги, показать на деле, насколько эффективно вуз смог распорядиться полученным. Если взять 2008-2010 годы, то уже имели место конкурсы, где университеты, выигрывая гранты, получали дополнительные денежные суммы (Тюменский госуниверситет в их числе).

В зарубежных странах государство также осуществляет поддержку системы образования. Расходы на образование составляют в (% к ВВП): Франция – 5,7,

США – 5,5, Италия – 4,5, Германия – 4,4, Япония - 3,70, Индия - 3,2, Китай – 2,6. Средний показатель по странам ОЭСР - 5,66% ВВП.

С введением новых технологий в систему образования, требуется высококвалифицированная рабочая сила. Оценка качества образования, которую дают российские работодатели, на сегодняшний день, в целом невысокая. Проблема с кадрами даже для федеральных университетов остается острой. Согласно статистическим данным, средний возраст преподавательского состава вузов составляет более 50 лет. Преподаватели не умеют работать в проектном режиме, не хватает профессиональных менеджеров и методистов. А главное то, что пассивность и инертность большинства вузовских сотрудников не позволяют осуществлять грандиозные преобразования.

Для привлечения современных кадров существует стимулирование преподавателей, например, молодым специалистам предусматриваются подъемные (своего рода пособия) в размере 250 тысяч рублей. Планируется оплата и условия труда профессоров и преподавателей ключевых вузов, ведущих глобально конкурентоспособную исследовательскую деятельность, на уровне международных стандартов. Ведётся целенаправленная работа по повышению квалификации преподавателей, проводятся стажировки в лучших вузах России и мира. Кроме того приглашаются профессора из лучших профильных вузов для проведения мастер-классов, семинаров и лекций. Работодатели стараются возвращать из-за границы профессоров, но это пока процедура не совсем развита.

Нехватка современных кадров – не единственная проблема вузов. Через глобализацию практика рынка и бизнеса внедряется в университеты, что приводит, в свою очередь, к серьезным негативным последствиям. Преподаватели все меньше участвуют в процессе принятия решений, произошло уменьшение коллегиальности. Растет преподавательская нагрузка, расширяется участие преподавателей в деятельности, приносящей доход, уменьшается время, отводимое на научное общение с коллегами, студентами. Основная масса преподавателей ни материально, ни психологически не заинтересована в

проведении серьезных монографических исследований, если это не диссертации. Гранты не доступны основной массе преподавателей, во-первых, потому, что их очень мало, и, во-вторых, их распределение происходит келейно. К тому же большинство российских преподавателей не владеют иностранными языками, что является важнейшей причиной низкой мобильности профессорско-преподавательского состава, гораздо более важной причиной, чем недостаточное финансирование.

В целях стимулирования исследовательской деятельности и инновационного развития можно предложить следующее:

активнее использовать помощь со стороны международных негосударственных организаций и фондов, в т.ч. участие в программах по обмену студентами, стажировке преподавателей, установлению партнерских отношений между российскими и зарубежными вузами;

во всех вузах ввести систему внутривузовских грантов для поддержки молодых преподавателей и перспективных студентов. При этом распределение грантов должно происходить прозрачно, под контролем научной общественности, которая должна будет наблюдать за тем, как результаты вузовских и иных исследований внедряются в практику, в том числе в преподавание. Гранты следует выдавать и на издание монографических работ, в том числе сборников научных статей;

дифференцированно и индивидуально подходить к размеру стипендий;

стимулировать преподавателей, использующих инновации;

предусмотреть возможность уменьшения стоимости обучения в вузах для студентов, принимающих активное участие в научных исследованиях.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гершунский Б.С. Философия образования: учебное пособие. М., 1998.
2. Илюхина Л.В. Инновации в образовании: процесс организационных преобразований: социологический аспект: дисс. ... канд. соц. наук: 22.00.04. Новочеркасск, 1999.

3. Инновационные методы в образовании. М.: РИПО ИГУМО, 2008.

## **ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТОВ**

**А.Г. Пынзрь, студент НЭПИ филиала ТюмГУ**

**Научный руководитель:**

**Е.А. Петрова, кандидат экономических наук, доцент**

Бюджетное законодательство РФ – одно из самых молодых и несовершенных в мире. Свое начало оно берет в 1986 г. с изданием свода законов РСФСР. В Своде законов бюджетное законодательство было помещено вторым параграфом раздела IV "Законодательство о народном хозяйстве" в главе "Финансы и кредит", где содержались акты бюджетного законодательства (о бюджетных правах и о передаче вопросов на решение министерств, ведомств и местным Советам).

Лишь в 2000 году Указом Президента Российской Федерации акты бюджетного законодательства были помещены в самостоятельном разделе "Финансы" шестью подразделами: "Общие положения бюджетного устройства", "Федеральный бюджет", "Бюджеты субъектов Российской Федерации", "Местные бюджеты", "Иные вопросы бюджетного устройства", "Казначейство". [2; 254]

В настоящее время общий массив правовых актов в области бюджетов велик. основополагающие нормы бюджетного права определены Конституцией Российской Федерации. Наиболее значимым в настоящее время документом является бюджетный кодекс, призванный объединить воедино бюджетное законодательство, устанавливающий общие принципы и нормы бюджетного права.

Целью данной работы является оценка действующего бюджетного законодательства, выявление ее наиболее слабых сторон и поиск путей его

совершенствования. Объект исследования: бюджетное законодательство РФ. Предмет исследования: нормы бюджетного законодательства, касающиеся сбалансированности бюджета. Для достижения поставленной цели были решены следующие задачи:

1. Проанализирована структура бюджетного законодательства РФ;
2. Выявлены недостатки в бюджетном законодательстве в области сбалансированности бюджета.
3. Определены пути совершенствования бюджетного законодательства в области сбалансированности бюджета.

Анализ бюджетного кодекса показывает, что наименее разработанным направлением в бюджетном законодательстве в настоящее время является вопрос о сбалансированности бюджета.

Сбалансированность бюджета – основополагающий принцип построения бюджета означающий, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов.

В бюджетной практике встречается два варианта разбалансированности бюджета – это дефицит или профицит. Дефицит бюджета – превышение расходов бюджета над его доходами. Профицит бюджета - превышение доходов бюджета над его расходами.

Бюджетный кодекс дает четкий инструментарий по урегулированию дефицита бюджета, однако механизм урегулирования профицита на субфедеральном и муниципальном уровнях в современном законодательстве начисто отсутствует. Существует лишь норма по использованию нефтегазового профицита Федерального бюджета.

Нефтегазовый профицит – это положительная разница между общей суммой доходов бюджета вместе с нефтегазовыми доходами за вычетом расходов. В бюджетном кодексе устанавливается, что часть нефтегазовых

доходов идут в качестве трансфертов для покрытия нефтегазового дефицита Федерального бюджета, другая часть идет в резервный фонд РФ, третья часть достается фонду национального благосостояния.

На региональном и муниципальном уровне профицит бюджета – большая редкость. Однако исключения случаются, так, например, Нижневартовский район последние два года (2009 и 2010 гг.) закончил с профицитом бюджета. Что делать со средствами, оставшимися после очередного финансового года, в настоящее время, каждый решает сам.

Чаще всего профицит бюджета оседает в качестве остатков на счетах бюджета и идет на финансирование дефицита бюджета в следующем году. Такое использование средств, полученных благодаря профициту бюджета, представляется нам крайне не эффективным, так как средства, осевшие на счетах бюджета подвержены инфляции, кроме того не надо забывать, что это капитал фактически изъятый из обращения, изъятый из экономики региона (муниципалитета), а ведь он мог послужить источником инвестиций.

Финансирование текущих расходов в следующем бюджетном году за счет профицита предыдущего также является опрометчивым шагом со стороны администрации. Тем самым стимулируется спрос на услуги, предоставляемые бюджетными организациями, а также увеличиваются ассигнования в социальную сферу. Однако профицит бюджета – явление редкое. Увеличение текущих расходов приведет к росту спроса, поддерживать который на данном уровне субъект РФ (муниципалитет) не в состоянии. За экономическим ростом неизбежно придет кризис и стагнация.

По мнению большинства экономистов, а также теории цикличности развития экономики, профицит бюджета следует накапливать в резервном фонде. При этом средства этого фонда следует размещать в наиболее надежные ценные бумаги. Таким образом, с одной стороны, средства фонда будут защищены от инфляции, а с другой – будет создана подушка безопасности, которая позволит в период кризиса быстро восстановить темпы роста экономики страны (субъекта, муниципалитета).

Такого же мнения придерживается и Всемирный банк. Он призывает сократить нефтегазовый дефицит до 4% (что означает профицит федерального бюджета в 3-4% ВВП). Когда бюджет наполовину формируется доходами от нефти, надо, пользуясь нынешней конъюнктурой, снова накапливать резервы. Долгосрочный тренд — \$60 за баррель, посчитали эксперты Всемирного банка, т.е., без всяких сомнений, цены на нефть упадут — и без «защитной подушки» Россия может снова столкнуться с отказом от выполнения обязательств, секвестром, дефолтом и прочими неприятностями еще совсем недавнего прошлого — 1998 г. [2; 258]

Также перспективным направлением использования профицита бюджета является его перераспределение и использование в качестве инвестиционного капитала для стимулирования роста реальной экономики.

Не для кого не секрет, что экономика РФ остро нуждается в инвестициях. Без инвестиций невозможно построить новые производственные мощности, которые создавали бы конкурентоспособную продукцию; невозможно решить проблему производственной и транспортной инфраструктуры, пишут эксперты ВШЭ в докладе «Сценарии и альтернативы макроэкономической политики». Госинвестиции в инфраструктуру расширяют возможности и для частного капитала — пока что бизнес не отличался высокой инвестиционной активностью.

Установление в бюджетном законодательстве механизма сбалансирования бюджета в случае профицита в настоящее время является наиболее очевидным и необходимым шагом. Слишком велик соблазн использовать эти средства для финансирования текущих расходов и популистских целей. В нынешней бюджетной политике многих регионов и муниципалитетов при выборе между достижением краткосрочных и долгосрочных целей, неизбежно выбор падает на первые. И действительно, проще поднять расходы на социальную сферу, нежели годами работать над экономическим развитием территории. Отчасти отсутствие долгосрочной стратегии развития экономики объясняется короткими сроками действия депутатских мандатов.



Таким образом, одним из главных недостатков бюджетного законодательства России на современном этапе становления экономики является отсутствие механизма регламентирующего использование профицита бюджета. В настоящее время данные средства используются крайне не эффективно и идут на финансирование текущих расходов. Современная экономическая теория гласит, что наилучшим направлением использования профицита бюджета является его разделение на две части. Первая должна пойти в резервный фонд и образовать «подушку безопасности» на случай кризиса. Вторая должна быть перераспределена и направлена в качестве инвестиций в реальный сектор экономики. Для создания эффективного механизма регламентирующего использование профицита бюджета следует:

1. В законодательном порядке определить направления использования данных средств.
2. Создать специализированный резервный фонд, определить порядок использования и правила размещения средств данного фонда.
3. Четко определить долю профицита, которая должна быть направлена в качестве инвестиций в реальный сектор экономики, выработать механизм контроля за использованием выделенных средств, определить порядок подачи заявок на получение инвестиций и набор критериев отбора инвестиционных проектов.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (принят ГД ФС РФ 17.07.1998) (ред. от 29.11.2010, с изм. от 28.12.2010).
2. Алексеев С.С. Теория права. М., 2005.
3. «Нефтяной допинг перестал помогать России» Ольга Кувшинова / газета «Ведомости». Режим доступа:  
[http://www.vedomosti.ru/finance/news/1248633/neftyanoj\\_doping\\_perestal\\_pomogat\\_rossii](http://www.vedomosti.ru/finance/news/1248633/neftyanoj_doping_perestal_pomogat_rossii).

# **ДИСТАНЦИОННОЕ ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ КАК ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИННОВАЦИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**М.С.Степанова студентка ИПЭУ ТюмГУ,  
специальность «Государственное и муниципальное управление»**

**Научный руководитель:**

**Л.С.Козлова, кандидат юридических наук, доцент**

В современный век развития информационных технологий процессы информатизации затрагивают все сферы деятельности общества. Не является исключением и процедура голосования избирателей.

На сегодняшний день дистанционное голосование введено во многих зарубежных странах. Во Франции голосование по Интернету используется с 2003 г. для граждан, находящихся за границей [11; 31]. В 2002 г. на парламентских выборах в Великобритании в ряде графств допускалось голосование через Интернет (с домашних компьютеров) и по мобильным телефонам (посредством SMS-сообщений) [10; 27]. В Эстонской республике электронное голосование через интернет проходит с 2005 года с помощью ID-карт, которые являются внутренними паспортами граждан [11; 31-32].

С 1993 года в Российской Федерации происходит непрерывное развитие избирательной системы и избирательного законодательства [2, 3, 4]. За последнее десятилетие внедрение в российскую избирательную практику дистанционного электронного голосования стало одним из перспективных инновационных направлений в его организации и проведении. Данная инновация подразумевает под собой такой способ голосования, при котором граждане вместо бумажного бюллетеня используют в качестве средства для передачи своего голоса мобильный телефон, персональный компьютер или терминал электронных социальных карт [7; 39].

Разработкой методики дистанционного электронного голосования в России занимается отдельная рабочая группа в рамках Центральной

избирательной комиссии Российской Федерации [5]. Первый эксперимент по электронному опросу избирателей, который был проведён 12 октября 2008 года в городе Новомосковске Тульской области, выявил положительное отношение граждан к дистанционному голосованию [8; 8].

Последующие эксперименты по проведению электронного опроса, которые проходили во Владимирской, Волгоградской, Вологодской, Томской Ленинградской областях и Ханты-Мансийском автономном округе, показали, что подавляющее большинство граждан довольны инновационным способом подачи голоса, но в тоже время каждый второй избиратель сомневается в достоверности результатов дистанционного голосования [14].

Предоставление возможности дистанционного электронного голосования может послужить одним из факторов, способных *повысить явку избирателей на выборах*, а, следовательно, увеличить легитимность избираемого органа. Такая система предоставляет избирателям возможность сделать свой выбор не только на избирательном участке по месту жительства, но и в ином месте, что сводит время подачи голоса к минимуму и существенно упрощает процедуру организации голосования для граждан, не имеющих возможность придти в день голосования на избирательный участок. Эти **преимущества** уже подтверждены зарубежной практикой. Так, в ходе эксперимента в штате Орегона в 2000 г., когда голосование проводилось исключительно посредством электронной почты, явка избирателей превысила 80% [12; 61].

Кроме того, использование уже внедренной системы дистанционного электронного голосования приводит к весьма *значительной экономии бюджетных средств*, так как затраты на организацию выборов в отдаленных и труднодоступных местностях составляют до 10% от всех затрат на организацию и проведение выборов [9; 5]

Развитие электронного голосования *снижает вероятность искажения или подтасовки результатов голосования* за счет уменьшения влияния на весь процесс так называемого "человеческого фактора". Прогнозируется также снижение воздействия на избирателя местного административного ресурса [13].

В тоже время, внедрение дистанционного голосования станет для России достаточно дорогим нововведением в связи с необходимостью создания особого канала связи между избирательными комиссиями различного уровня и гражданами, обладающими активным избирательным правом. Ведь информация, проходящая по этому каналу, должна быть защищена от различных незаконных вмешательств: от атаки со стороны так называемых хакеров сервера с результатами голосования и до создания различных вирусов и других вредоносных программ, которые будут подменять волю избирателя непосредственно на его персональном компьютере. К примеру, только при проведении федеральных выборов 2003 - 2004 гг. на интернет-портал Государственной автоматизированной системы "Выборы" было совершено 1800 атак (из них 20% из-за рубежа) [14]. Только при использовании хорошо защищенного канала связи между имеющим право голосовать гражданином и избирательной комиссией возможно сохранить тайну голосования и быть уверенным в достоверности выборов. Но если учесть, что в России уже есть такой канал между ЦИК и территориальными комиссиями различного уровня, то остаётся создать защищённый канал связи между избирателем и территориальной комиссией.

В соответствии с Рекомендацией Комитета Министров Совета Европы государствам-членам "О юридических, оперативных и технических стандартах электронного голосования" со временем, *после внедрения дистанционного голосования, общие расходы, связанные с проведением выборов или референдума будут снижаться* [7; 39].

Внедрение дистанционного голосования требует **законодательного закрепления процедуры**, правила которой обеспечивали бы выполнение принципов демократических выборов, закрепленных в Конституции Российской Федерации, а также в международных правовых документах, ратифицированных Россией. Электронное голосование не должно нарушать принципы тайны голосования, личного участия и свободного волеизъявления [1].

Выполнение этих требований накладывает дополнительные обязанности и ответственность на избирательные комиссии различного уровня.

Во-первых, членам территориальных избирательных комиссий после *поступления заказа на дистанционное голосование* следует проверить наличие у данного избирателя активного избирательного права. Представляется, что члены участковых избирательных комиссий не будут иметь право выдачи средства доступа к электронному голосованию, так как они не действуют на постоянной основе [9; 9].

Во-вторых, *после включения гражданина в список голосующих дистанционно* его следует исключить из списка избирателей, по которому выдаются бумажные бюллетени. В противном случае избиратель будет иметь возможность проголосовать дважды. Но если учитывать, что нет мгновенной связи между списками, то на законодательном уровне следует предусмотреть, что заказ на дистанционное голосование может быть осуществлен только до дня голосования (например, за 20 дней до дня голосования). А в обязанности территориальных комиссий должно входить оповещение избирателей о времени приёма заявок на дистанционное голосование [13].

После *одобрения заказа на дистанционное голосование* избирателю в день голосования на указанный электронный адрес или номер мобильного телефона оператором высылается *пакет для голосования* - специальная программа для осуществления волеизъявления. Пакет для голосования должен высылаться конкретному избирателю только один раз и быть сертифицирован на предмет исключительно однократного использования и максимальной защиты от копирования. Законом должно быть предусмотрено признание недействительным итогов дистанционного электронного голосования в случае, если количество голосов превысило количество выданных экземпляров программного обеспечения голосования [13].

При дистанционном электронном голосовании в отсутствие наблюдателей повышается риск голосования под давлением со стороны других лиц. Эта проблема является наиболее сложной и противоречивой с точки зрения

соответствия дистанционного голосования мировым демократическим принципам. Очевидно, что для её решения недостаточно установить юридическую ответственность за нарушение данной нормы, а необходимо повышать правовую культуру граждан. Голосование по терминалу электронных социальных карт уменьшает возможность голосования под давлением, так как данный вариант допускает *присутствие независимых наблюдателей* в процессе голосования.

Внедрение данной инновации в российский избирательный процесс существенно повысит риск голосования за других лиц. А значит, закон должен предусматривать более определенное, чем сейчас, наказание за это правонарушение. Также следует законодательно закрепить достаточно большой набор идентифицирующих признаков на этапе подачи заказа на дистанционное голосование. Помимо ФИО, паспортных данных, должны быть предусмотрены электронный адрес, адрес места фактического пребывания и контактный телефон. Но наиболее эффективными способами предотвращения этой опасности должны являться современные технологии, которые требуют дополнительного оснащения компьютера (или другого устройства) пользователя и предварительной личной явки избирателя (один раз за всю жизнь), например, дактилоскопическое распознавание пользователя. При наличии же достаточного числа письменных жалоб избирателей на невозможность проголосовать из-за того, что выбор за них был осуществлен другим лицом, избирательная комиссия должна иметь право отменить итоги дистанционного голосования [13].

При дистанционном волеизъявлении невозможно в полном объеме реализовать принцип тайны голосования, но можно законодательно закрепить, что *во время подачи голоса запрещается присутствие других лиц*, которые могут видеть на экране компьютера (или другого устройства) процесс голосования. А также внести в административное законодательство санкции, которые будут применяться при нарушении этой нормы.

С другой стороны для обеспечения тайны голосования *программное обеспечение для подачи голоса должно обеспечивать отсечение любых*

*идентифицирующих признаков пользователя и компьютера, который используется для голосования, кроме признака, известного только самому пользователю, то есть придуманного им самим в процессе голосования. Только этот признак и сам голос будут в последующем выкладываться на сайтах избирательных комиссий, чтобы в случае неправомерного вмешательства в систему дистанционного голосования, гражданин смог доказать, что его голос был изменён. Доказательством неправомерного вмешательства в систему дистанционного голосования должна служить квитанция, которую избиратель имеет право распечатать после подачи голоса. Данная квитанция помимо личных данных пользователя и его выбора, должна иметь определенные степени защиты от подделки, например электронную подпись, доказывающую подлинность документа [13].*

Необходимо также предусмотреть *защиту промежуточных результатов голосования от несанкционированного доступа*. Эти результаты помещаются в базы данных на серверы избирательных комиссий всех уровней. Они должны быть надежно защищены от несанкционированного доступа посторонних лиц или преждевременного доступа членов избирательных комиссий.

При этом уровень защиты промежуточных результатов должен быть рассчитан на программистов высочайшей квалификации, которых могут нанять лица, заинтересованные в фальсификации итогов голосования. Заинтересованными лицами могут выступать политические партии, террористические организации и разведывательные службы иностранных государств, заинтересованные в дестабилизации обстановки в конкретной стране [6; 21].

И наконец, *программное обеспечение для подведения итогов дистанционного голосования следует сертифицировать на отсутствие доступа к его итогам до окончания времени голосования [13]*. Ведь досрочная публикация итогов голосования может повлиять на выбор других избирателей, что противоречит принципам демократических и справедливых выборов.

Удаленное голосование с помощью технических средств представляется прогрессивной формой голосования, которую, с учетом развития средств коммуникаций и мобильности населения следует внедрять. Инновационные средства электорального содействия проведению выборов различного уровня позволят повысить эффективность избирательного процесса. Но в тоже время процедура дистанционного голосования должна в полном объеме соблюдать права человека и соответствовать демократическим принципам проведения выборов. Также следует учитывать, что полный контроль за проведением дистанционного голосования возможен только при реализации полного контроля за всеми системами, осуществляющими это голосование, как аппаратными, так и программными, что потребует затраты бюджетных средств и значительных усилий со стороны государства.

Обеспечение комплексной защиты дистанционного электронного голосования требует установления ответственности за злоупотребления, при выдаче средств доступа к электронному голосованию избирателей вне помещения для голосования. В это связи целесообразно дополнить КоАП РФ положением, устанавливающим ответственность за незаконную выдачу гражданину средства доступа к дистанционному электронному голосованию [9; 13].

Таким образом, инновации оказывают огромное влияние на информационно-правовой режим отношений голосования. Это порождает необходимость адекватного такому влиянию изменения и качественного совершенствования соответствующего законодательства в Российской Федерации.

Однако в настоящее время в Российской Федерации отсутствует системообразующий нормативно-правовой акт, специально посвященный регламентации публичного правового режима функционирования информационной среды глобальных компьютерных сетей, что существенно сдерживает информатизацию избирательного процесса и, в частности введение дистанционного электронного голосования [12; 60].



## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Российская Федерация. Законы. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. -26.01.2009. -№4. -ст. 445.
2. Российская Федерация. Законы. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. -17.06.2002. -№ 24. -ст. 2253.
3. Российская Федерация. Законы. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 18.05.2005 N 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. -23.05.2005. -№ 21. -ст. 1919.
4. Российская Федерация. Законы. О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10.01.2003 N 19-ФЗ // Собрание законодательства РФ. -13.01.2003. -№2. -ст. 171.
5. Центральная Избирательная Комиссия Российской Федерации. Постановление. О Комплексе мер по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума), обучению организаторов выборов и референдумов и других участников избирательного и референдумного процессов в Российской Федерации на 2009 - 2011 годы: постановление от 14.04.2009 N 156/1111-5 // Вестник Центризбиркома РФ. -№4. -2009.
6. Вешняков А.А. Проблемы использования Интернета на выборах в Российской Федерации / А.А.Вешняков // Информационное право. -2006. -№ 3. - С. 15-22.
7. Горностаева, Е. О. Зарубежный опыт электронного голосования на выборах / Е. О. Горностаева // Конституционное и муниципальное право. -2008. - N 21. -С. 39-40.
8. Митин, Г.Н. Per interrogationem: опыт электронного опроса избирателей в г. Новомосковске (Тульская область) 12 октября 2008 г. / Митин Г.Н. // Государственная власть и местное самоуправление. -2008. -№ 11. -С. 5-14.

9. Павлушкин, А.В. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможно модели) / А.В.Павлушкин, А.Е.Постников // Журнал российского права. -2009. -№11. -С. 5-13.

10. Тедеев, А. А. Перспективы реализации избирательных прав граждан в информационной среде в условиях глобализации / А. А. Тедеев // Информационное право. -2009. -№ 2. -С.25-28.

11. Трыканова, С.А. Инновации в сфере электронного содействия проведения региональных выборов: сравнительный анализ российской практики и зарубежного опыта / С.А. Трыканова // Государственная власть и местное самоуправление. -2010. -№ 9. -С.30-32.

12. Федосеева, Н.Н. Правовое реформирование институтов современной демократии в условиях информатизации / Н.Н.Федосеева Н.Н. // Юридический мир. -2006. - № 11. -С.59-64.

13. Бузин, А. О внедрении в практику российских выборов Интернет-голосования [Электронный ресурс] / Режим доступа:// <http://votas.ru/internet.html>

14. Система электронного голосования, или интернет выборы. Справка. [Электронный ресурс] / Режим доступа:// <http://www.rian.ru/politics/20090227/163374939.html>

## **МАЛОЗНАЧИТЕЛЬНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ**

**В.Ю. Пирогов, аспирант кафедры  
административного и финансового права ИПЭУ ТюмГУ**

**Научный руководитель:**

**В.Е. Севрюгин, доктор юридических наук, профессор**

Современное состояние российского государства характеризуется постоянным развитием экономических отношений, что, в свою очередь, неизбежно влечет за собой развитие всех сфер жизнедеятельности общества и, как следствие, увеличение активности его членов. Подобное требует от

государства мер повышенного внимания к вопросам обеспечения законности и правопорядка. Достижение законопослушного поведения создает благоприятный режим для движения общества к более высокой ступени цивилизации [1; 83]. Одной из таких мер является сбалансированное и полноценное урегулирование отношений в сфере административной ответственности. Во-первых, она способствует предупреждению и искоренению многих нарушений правопорядка. Во-вторых, существование и применений норм об административной ответственности положительно влияет на профилактику преступлений [2]. Во многих случаях административно-принудительные средства применяются к лицам, в сознании которых еще не укрепились антиобщественные привычки, которые впервые случайно совершили правонарушения. Поэтому такие средства оказывают большое воспитательное воздействие, являются важным звеном в системе профилактики преступлений. Практика убедительно свидетельствует о том, что безнаказанность мелких нарушений, непринятие мер административно-правового принуждения к виновным увеличивает вероятность совершения новых правонарушений и даже преступлений [3]. В связи с этим в последнее время вопросы административной ответственности привлекают все большее внимание как со стороны ученых, так и со стороны законодателя и правоприменителей.

В свою очередь, в рамках вопросов административной ответственности особую актуальность приобретает вопрос малозначительности административного правонарушения.

В соответствии со статьей 2.9. КоАП РФ при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

По своей сущности данная норма носит стимулирующий характер. Стимулирующие нормы не имеют карательной сущности, они скорее, связаны с воспитанием правонарушителя. С их помощью государство ослабляет или

нейтрализует лишения, предусмотренные для правонарушителя административными наказаниями, а взамен требует дальнейшего соблюдения позитивных предписаний [4].

Норма о малозначительности административного правонарушения может применяться ко всем составам правонарушений, предусмотренным КоАП РФ.

Между тем, законодатель не раскрывает понятия малозначительности административного правонарушения и не указывает критериев такой малозначительности. По этой причине в литературе указанная норма характеризуется в качестве «оценочной» [5]. Данное обстоятельство, уже само по себе, создает трудности в применении названной нормы и отрицательным образом сказывается на институте административной ответственности в целом.

Анализ правоприменительной, а в частности, судебной-арбитражной практики, показывает, что при аналогичных обстоятельствах совершения административного правонарушения норма о малозначительности административного правонарушения применяется диаметрально противоположно.

Следовательно, имеющаяся правовая неопределенность относительно понятия и критериев малозначительности административного правонарушения несет в себе определенные риски. Во-первых, подобное будет способствовать применению к некоторым правонарушителям формально установленных, но излишних в данной ситуации, мер государственного воздействия в виде привлечения к административной ответственности. Под страхом наказания не может формироваться сознательное, социально активное поведение, поэтому более предпочтительным и социально полезным является правовое поощрение [1]. Во-вторых, не будет способствовать укреплению законности и то обстоятельство, что, как отмечает Сидоркина Л.А., норма о малозначительности иногда применяется необоснованно, что позволяет правонарушителям избегать заслуженного наказания [6].

С целью устранения названного пробела некоторые шаги в данном направлении предприняты Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации.

Так, в пункте 18 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» указано, что при квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, свидетельствующими о малозначительности правонарушения.

Согласно пункту 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений. Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, характеризующими малозначительность правонарушения.

Стоит согласиться с Шерстобоевым О.Н., который отмечает, что приведенные толкования нормы статьи 2.9. вовсе не позволяют всесторонне уяснить содержание понятия малозначительности [7].

Между тем, совокупный анализ указанных судебных разъяснений позволяет прийти к выводу. Вопрос о малозначительности того или иного административного правонарушения должен решаться индивидуально исходя из конкретных обстоятельств его совершения. При этом правоприменителю необходимо выяснить вопрос наличия или отсутствия существенной угрозы охраняемым общественным отношениям через оценку таких элементов, как характер совершенного правонарушения и роль правонарушителя, размер вреда и тяжесть наступивших последствий.

Как отмечает судья Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа Подвальный И.О. [8; 114-115], думается, под характером правонарушения следует понимать характер и степень его общественной опасности. Характер общественной опасности определяется объектом посягательства (административные правонарушения посягают на порядок государственного управления) и может быть установлен исходя из структуры закона (при оценке места соответствующей главы в Особенной части КоАП РФ по принципу от более опасного к менее опасному). Степень общественной опасности правонарушения определяется с учетом конкретной санкции и формы вины (умысел, неосторожность). Понятно, что умышленное правонарушение по степени общественной опасности считается более серьезным противоправным действием (бездействием), нежели правонарушение неосторожное. Нижний и верхний пределы санкции, наличие в конкретной санкции тех или иных видов административного наказания (статья 3.2 КоАП РФ) также свидетельствуют о степени общественной опасности.

Роль правонарушителя, вероятно, должна трактоваться широко: не как роль при соучастии (организатор, пособник, исполнитель), а как совокупность объективных и субъективных признаков поведения правонарушителя. При этом уместно задаться вопросом: каков перед нами вариант поведения, какова роль правонарушителя в объективной реальности, в реальной жизни – злостный, матерый, активно и преднамеренно (умышленно) действующий правонарушитель, или его представитель (когда речь идет о юридических

лицах), или субъект, впервые совершивший противоправное деяние, неопытный, не имеющий достаточных профессиональных знаний, вследствие ошибки непреднамеренно оступившийся и т.п.

Размер вреда и тяжесть наступивших последствий с теоретической точки зрения относятся к объективным признакам деяния. При этом следует помнить, что общественно опасным признается не только реальный вред (фактически наступившие негативные последствия в окружающей действительности: имущественный ущерб, вред здоровью или жизни людей), но и создание одной лишь реальной угрозы причинения такого вреда, хотя по счастливой случайности материальных последствий деяния нет. Таким образом, говоря о тяжести последствий, необходимо иметь в виду и то и другое: во многих случаях одна лишь угроза вреда может и должна восприниматься как тяжелое последствие деяния.

В заключении необходимо отметить, что оценку вышеописанных элементов, посредством которой возможно определить наличие либо отсутствие существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, необходимо проводить в совокупности и взаимосвязи, поскольку только это позволит правильно разрешить вопрос о малозначительности административного правонарушения.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гуцина, Н.А. Сущностная природа правового принуждения и поощрения в современном российском законодательстве / Н.А. Гуцина // Право и политика. – 2006. - №8. - С. 82-89.
2. Бахрах, Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР: Учебное пособие / Д.Н. Бахрах. – Свердловск, Издательство Уральского университета, 1989. – С 5.
3. Там же. С. 18.
4. Жданов, Н.М., Косицин, И.А. Вторая всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административной ответственности» // Административное право и процесс. – 2009. - №3

[Электронный ресурс] Режим доступа: Правовая система «Консультант Плюс технология ПРОФ».

5. Например: Гуменюк, Т.А. Малозначительность административного правонарушения как основание освобождения от административной ответственности / Т.А. Гуменюк // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2006. - № 11. - С. 16; Подвальный, И.О. К вопросу о малозначительности административных правонарушений, возникшим в практике арбитражных судов Северо-Западного округа / И.О. Подвальный // Арбитражные споры. – 2009. - № 1. - С. 107-130.

6. Сидоркина, Л.А. Производство по делам об административных правонарушениях: проблемы судебной практики / Л.А. Сидоркина // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Материалы Всероссийской научно-практической конференции / Под общей редакцией Ю.П. Соловья. – Омск: Омский юридический институт, 2004. – С. 186.

7. Шерстобоев, О.Н. К вопросу о малозначительности административных правонарушений: некоторые проблемы теории и практики / О.Н. Шерстобоев // Российская юстиция. – 2008. - № 10 [Электронный ресурс] Режим доступа: Правовая система «Консультант Плюс технология ПРОФ».

8. Подвальный, И.О. К вопросу о малозначительности административных правонарушений, возникшим в практике арбитражных судов Северо-Западного округа / И.О. Подвальный // Арбитражные споры. – 2009. - № 1. - С. 107-130.



# **ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОЙ РОССИИ**

## **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО СТРАХОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**А.Г. Ескина, студентка ИПЭУ ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»**

**Научный руководитель:**

**Н.В. Данилова, заведующий кафедрой природоресурсного и  
экологического права, кандидат юридических наук, доцент**

Современная ситуация, складывающаяся в области охраны окружающей среды в нашей стране, далека от благополучной. Следует признать, что полностью исключить негативное воздействие на окружающую среду невозможно, так как оно имеет объективные причины, а зачастую носит вероятностный характер. В связи с этим необходимы экономические инструменты, которые с одной стороны могли бы покрыть экономический ущерб, связанный с загрязнением окружающей среды, а с другой - стать индикаторами ответственности человека за состояние природы. Таковым инструментом может стать экологическое страхование.

Социальная значимость экологического страхования, широкий диапазон связанных с ним практических возможностей в экономической и экологической сферах деятельности обусловили формирование соответствующего правового института. Однако его развитие в России осуществляется весьма низкими темпами. Само понятие «экологическое страхование», введенное в правовой лексикон в 1991 году, до сих пор не имеет легального определения. Как в научной литературе, так и в правоприменительной практике отсутствует единая позиция относительно вопроса содержания экологического страхования. Дискуссионными также являются вопросы применимого к данному виду страхования источников права.

Впервые на законодательном уровне экологическое страхование получило свое закрепление в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19 декабря 1991 г. (ст. 23). И хотя указанный закон не содержал необходимой дефиниции, были установлены виды экологического страхования, перечислены возможные страхователи, объекты страхования, предусмотрены страховые случаи. Исходя из этих данных, указанный вид страхования представлял собой страхование предприятий, учреждений, организаций, а также граждан, объектов их собственности и доходов на случай стихийных бедствий и техногенных аварий.

В Типовом положении о порядке добровольного экологического страхования в РФ (утв. Минприроды России и Российской государственной страховой компанией 3 декабря 1992г. и 20 ноября 1992г.), принятом в развитие Закона 1991 г. смысл экологического страхования меняется: под ним понимается только страхование риска гражданской ответственности страхователям за ущерб, причиненный третьим лицам в результате аварийного, внезапного, непреднамеренного загрязнения окружающей природной среды[1]. Как видим, словами, понимание экологического страхования необоснованно сужается.

Экологическое страхование в указанном смысле (т.е. как страхование риска гражданской ответственности на случай аварий) предусмотрено рядом федеральных законов: «О соглашениях о разделе продукции» от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ, «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ, «О безопасности гидротехнических сооружений» от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ, «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ. Точности ради, следует отметить, что далеко не всех их них используется термин «экологическое страхование». Некоторые нормативные акты содержат упоминание об экологическом страховании в совершенно определенном контексте. Например, в соответствии со ст. 56 Федерального закона «О животном мире» от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ, в случае невозможности предотвратить ущерб, нанесенный в результате жизнедеятельности объектов животного мира сельскому, водному и лесному

хозяйству, убытки возмещаются из фондов экологического страхования, если пользователь животным миром является членом такого фонда.

В 2002 году в базовом экологическом законе «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ появилась новая трактовка экологического страхования. В п. 1 ст. 18 определено, что экологическое страхование осуществляется в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков. При этом под экологическим риском понимается вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера (ст.1). В остальном норма ст.18 носит крайне общий и отсылочный характер: «В Российской Федерации может осуществляться обязательное государственное экологическое страхование. Экологическое страхование в Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством РФ». Понятно, что добровольное экологическое страхование может осуществляться на основании положений Гражданского кодекса РФ и Закона РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации». Внедрение в практику обязательного экологического страхования требует принятия специального федерального закона.

В этом контексте из названных законов особый интерес представляет Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». Во-первых, этот закон имеет достаточно широкую сферу действия. Он распространяется на организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты. К категории опасных производственных объектов относятся объекты, на которых: 1) получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества (воспламеняющиеся, окисляющие, горючие, взрывчатые, токсичные, высокотоксичные вещества, вещества, представляющие опасность для окружающей среды); 2) используется оборудование, работающее под

давлением более 0,07 мегапаскаля или при температуре нагрева воды более 115 градусов Цельсия; 3) используются стационарно установленные грузоподъемные механизмы, эскалаторы, канатные дороги, фуникулеры; 4) получают расплавы черных и цветных металлов и сплавы на основе этих расплавов; 5) ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых, а также работы в подземных условиях. Во-вторых, практика внедрения этого вида страхования апробирована. В-третьих, имеется достаточное правовое регулирование. Всероссийским союзом страховщиков 23.02.1998 были утверждены Правила страхования (стандартными) гражданской ответственности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу третьих лиц и окружающей природной среде в результате аварии на опасном производственном объекте. Органы Горгортехнадзора (ныне - Ростехнадзора) России осуществляли контроль за наличием договора обязательного страхования у эксплуатирующих организации. Отметим, что указанный закон предусматривал страхование ответственности как за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц, так и окружающей среде в случае аварии на опасном производственном объекте.

Однако, с 1 января 2012 года в ст. 15 Закона N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" вносятся значительные изменения. Положения ст. 15 (в действующей в настоящее время редакции) с 1 января 2012 года по 31 декабря 2012 года будут применяться исключительно в отношении опасных объектов, которые являются государственным или муниципальным имуществом и финансирование эксплуатации которых полностью или частично осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов, лифтов и эскалаторов в многоквартирных домах. В остальных случаях обязательное страхование будет осуществляться в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте». Действие последнего не распространяется на отношения, возникшие в связи с

причинением вреда природной среде (ч.2. ст.1). Аналогичные изменения внесены и в Федеральный закон N 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений».

Таким образом, с 1 января 2012 г. отношения в области обязательного экологического страхования, покрывающего вред, причиненный природной среде, останутся в полном правовом вакууме. В связи с изложенным, важнейшим шагом становится разработка специального федерального закона об обязательном экологическом страховании. Указанный законопроект разработан в 2007 году ООО«Научно-внедренческая компания «Стратегические инновации» по заказу Комитета Совета Федерации по науке, образованию, здравоохранению и экологии.

Анализ положений этого законопроекта [2] показывает следующее. Законопроектом предполагается распространить страхование только на организации, осуществляющие определенные виды деятельности. Следует отметить, что выбраны виды деятельности, которые в большей мере подвержены экологическому риску. По нашему мнению, этот подход неверен. Ведь вред природной среде могут причинять и предприятия, которые, на первый взгляд, не очень опасны (например, производящие продукты питания). Представляется, что этот закон должен быть распространен на все производственные предприятия без исключения.

Согласно ст.6 п.1 законопроекта объектом страхования являются не противоречащие законодательству Российской Федерации имущественные интересы Страхователя, связанные с риском гражданской ответственности субъекта хозяйственной и иной деятельности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда природной среде, а также вреда жизни и здоровью физических лиц в связи с негативным воздействием на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

Страховым случаем законопроект называет фактически произошедшее событие, предусмотренное договором страхования, с наступлением которого возникает обязанность Страховщика произвести страховую выплату.

Страховое возмещение согласно ст.11 включает в себя страховую сумму, которая определяется при заключении договора обязательного страхования исходя из оценки потенциально возможного вреда окружающей среде, вреда жизни и здоровью физических лиц на основе заключения организации, осуществляющей независимый экологический аудит. При определении страховой суммы учитываются: 1)расходы на мероприятия по расчистке территории, которые необходимо произвести после страхового случая для приведения территории в состояние, пригодное для проведения восстановительных работ — в размере не менее 50% предполагаемых затрат на расчистку, необходимых для приведения территории в состояние, пригодное для проведения восстановительных работ исходя из площади максимально возможного негативного воздействия и среднерыночных цен на работы по расчистке, действующих на момент заключения договора, но не менее установленных Правительством нормативов на 1м<sup>2</sup>; 2)расходы на оценку затрат и составление сметы на проведение восстановительных работ — в размере не менее 50% затрат исходя из площади максимально возможного негативного воздействия и стоимости работ по проведению оценки затрат и составлению сметы на проведение восстановительных работ; 3) расходы на восстановление природной среды в соответствии со сметой проведения восстановительных работ, в том числе расходы на проведение рекультивации земель, включая расходы транспортировки, хранения и удаления загрязненной почвы и т.д. — в размере не менее 50% суммы оценки расходов, исходя из максимально возможного размера вреда; 4) возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью граждан, пострадавшим в результате негативного воздействия загрязненной окружающей среды — исходя из максимально возможного числа пострадавших физических лиц и не менее 600 тыс. руб. на одно физическое лицо; 5)расходы по ведению в судебных и арбитражных органах дел о возмещении причиненного вреда — в размере 5% от страховой суммы по договору страхования.

Страховые взносы рассчитываются как произведение страховой суммы, базовой тарифной ставки и коэффициентов к базовой тарифной ставке. Базовые тарифные ставки устанавливаются в зависимости от вида хозяйственной и иной деятельности и классификационной группы объекта экономической деятельности, а страховые тарифы по обязательному страхованию, их структура и порядок применения страховщиками устанавливаются Правительством Российской Федерации. При этом доля страховой премии (страховых взносов), непосредственно предназначенная для осуществления страховых выплат Страхователю и/или Выгодоприобретателю(лям), не может составлять менее 70 % страховой премии

Итак, сегодня назрела насущная необходимость в государственном масштабе решать вопросы координации и управления процессом экологического страхования и использования его преимуществ. В нашей стране экологическое страхование может стать эффективной системой финансирования мероприятий по защите окружающей среды. Причем, следует подчеркнуть, что эта система не потребует привлечения дополнительных средств бюджета, а создаст альтернативные источники финансирования. Создать механизм, одинаково работающий на всей территории России, прозрачный для всех, возможно только при условии принятия основополагающего законодательного акта, который регламентировал бы основные действия и процессы, связанные с экологическим страхованием.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бринчук М.М. Развитие экологического права и Конституция РФ //Экологическое право. 2004. № 3. С.13.
2. Проект федерального закона «Об обязательном экологическом страховании» [Электронный ресурс] / ООО «Научно-внедренческая компания «Стратегические инновации»; Комитет Совета Федерации по науке, образованию, здравоохранению и экологии. Ассоциация экологического страхования. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.aekos.ru/>.

# **ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НЕЗАКОННОМУ ОТЧУЖДЕНИЮ ЧАСТНОЙ ЖИЛОЙ ПЛОЩАДИ**

**Д.П. Ранжурова, студентка БГУ,  
направление «Юриспруденция»**

**Научный руководитель:  
Б.А.Бальжиев, ассистент кафедры теории  
истории государства и права.**

В последнее время на территории России отмечается значительное увеличение числа преступлений, связанных с незаконным завладением жилой площади граждан.

Анализ показал, что такие преступления совершаются в отношении социально незащищенных слоев населения путем обмана, введение в заблуждение, в том числе относительно совершаемых гражданами юридически значимых действия, направленных на изменение прав на недвижимое имущество.

Не секрет, что сделки с недвижимостью, особенно в последнее время, с учетом резкого скачка цен на жильё, являются высокодоходным бизнесом, позволяющим получать значительную прибыль уже при совершении только одной сделки с жильем[1].

Однако такая деятельность невозможна в одиночку, без привлечения преступной деятельности немалого круга лиц, начиная от риэлторов и заканчивая должностными лицами государственных органов. Потому этот вид преступности следует рассматривать с точки зрения деятельности организованных преступных групп (сообществ), с чётким распределением ролей каждого участника преступной группы.

До настоящего времени проблемы не была предметом обсуждения всех заинтересованных государственных и правоохранительных органов, в связи с чем борьба с нарушением законов в этой сфере велась разрозненно, отдельными



государственными органами и отдельными службами правоохранительных органов с использованием малоэффективных форм и методов. Прокуратура приняла ряд мер, направленных на усиление взаимодействия правоохранительных и государственных органов в сфере борьбы с незаконным отчуждением частной жилой площади. Так, с учётом особой важности данного направления работы в прокуратуре создана постоянно действующая рабочая группа.

На её заседаниях был обсужден вопрос внесения дополнений в ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», в части закрепления возможности и сроков приостановления государственным регистратором действий по регистрации сделок с недвижимостью в случае расследования по уголовному делу или проведение правоохранительными органами проверок по этим фактам.

В июле 2007г. была организована телефонная «горячая линия» по этой проблеме. По всем поступившим от граждан обращениям проведены соответствующие проверки. Кроме того, полученная информация направлена в правоохранительные органы для использования в оперативно-розыскной деятельности.

Прокуратурой разработан проект совместных указаний для правоохранительных и контролирующих органов по алгоритму действий всех ведомств по предупреждению и пресечению незаконного отчуждения жилья граждан и снятие их с регистрационного учета по месту жительства. Указаниями, в первую очередь в целях предупреждения и своевременного выявления незаконных действий с недвижимостью, определен четкий алгоритм действий органов, участвующих в процессах регистрации объектов недвижимости, постановки и снятия с учёта граждан по месту жительства и проведении проверок.[2]

В разработанных указаниях определены категории социально незащищенных граждан- это одинокие престарелые лица, инвалиды, получившие жилье сироты , лица, страдающие видимыми психическими

заболеваниями, алкоголизм. Определены основные способы совершения преступления в сфере незаконного отчуждения частной жилой площади: снятие с регистрации проживающих в отчуждаемой квартире лиц, заключение и регистрация договора аренды; внесение изменений в договор социального найма; сделки с жильем без вести пропавших лиц.[3]

Кроме того, дано определение подозрительным сделкам с недвижимостью. К ним отнесли те, которые содержат элементы вышеуказанных способов совершения преступлений, которые совершаются с участием перечисленных социально незащищенных категорий граждан и вызывает у государственного регистратора сомнения в наличии оснований для государственной регистрации прав на недвижимое имущество, а также в подлинности представленных документов или достоверности указанных в них сведений. Эти определения и алгоритм действий государственных органов, закрепленный в разработанных прокуратурой совместных указаниях, позволяют незамедлительно реагировать на все возможные факты незаконных действий по отчуждению частной жилой площади граждан.

Прокуратура будет браться за более жесткий контроль, и в случае вынесения по материалу проверки решение об отказе в возбуждении уголовного дела, незамедлительно осуществляется проверка законности и обоснованности принятого по нему процессуального решения.

Применение предложенное прокуратурой и закрепленная в совместных указаниях механизма позволит если не победить преступность в этой области, то, по крайней мере, значительно затруднить осуществление этого преступного бизнеса, который уже не будет таким простым и доходным.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Герасимов С.И. Настольная книга прокурора. Коллектив авторов. М., 2002 – 840с.
2. Ежемесячный правовой научно –практический журнал. М., 2008-№9
3. Ежемесячный правовой научно –практический журнал. М.,2007-№5

## **ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ МОМЕНТА НАЧАЛА ЖИЗНИ ЧЕЛОВЕКА**

**С.В. Пахвицевич, студентка ИПЭУ ТюмГУ,**

**Е.И. Ромашко, студентка ИПЭУ ТюмГУ,**

**направление «Юриспруденция»**

**Научный руководитель:**

**Р.В. Минин, кандидат юридических наук, старший  
преподаватель кафедры уголовного права и процесса**

Право на жизнь традиционно считается естественным и неотъемлемым правом любого человека как биологического существа. Можно говорить о том, что важнейшей концептуальной идеей, положенной в основу уголовного законодательства, является охрана жизни и здоровья человека [1]. В связи с этим остро встает вопрос определения начального момента жизни человека. Ведь ясно, что уголовная ответственность за посягательства на жизнь, по общему правилу, может наступать, пока таковая в определенных временных рамках уже (или еще) существует.[2]

Определение начала жизни во все времена считалось одним из самых серьезных и запутанных вопросов. Всегда актуально стояла проблема какой момент считать рождением, как должна осуществляться уголовно-правовая защита человеческого плода в процессе не только внутриутробного развития, но и самих родов, какими правами должен обладать эмбрион человека. На современном этапе развития в решении данного вопроса нет единства.[3]

Изучив российское законодательство с целью определения границ начала действия права на жизнь, можно отметить некоторую его противоречивость. В Конституции Российской Федерации не содержится указания на момент, с которого начинают действовать права человека, гарантируемые ею. При этом в законодательстве России присутствует определенное количество нормативных актов, свидетельствующих об охране

прав человека еще до его рождения. К ним относится Гражданский кодекс Российской Федерации в нормах, регулирующих наследственное право, а так же Семейный кодекс Российской Федерации, предоставляющий «потенциальному ребенку» комплекс прав.

Но все же в современном российском уголовном праве не предусмотрено специальных норм, которые бы непосредственно защищали жизнь плода в процессе его внутриутробного развития и во время родов. В случае насильственного прерывания беременности действия виновного лица квалифицируются в зависимости от формы вины: умысел или неосторожность, по ст. 111 или ст. 118 УК РФ соответственно. Потерпевшей в этом случае будет являться женщина, находящаяся в состоянии беременности, а не плод. В п. "г" ч. 2 ст. 105 УК РФ в качестве одного из квалифицированных составов преступления указано убийство женщины, заведомо для виновного находящейся в состоянии беременности. В определенной мере указанные статьи косвенно защищают и плод. Так как при убийстве беременной женщины вред как бы удваивается, поскольку лишается жизни не только женщина, но и плод, а следовательно, увеличивается общественная опасность преступления.

Споры и дискуссии о том, какой же должна быть ответственность за посягательство на жизнь эмбриона (плода), связаны в первую очередь с различным подходом криминалистов и законодателей к вопросу о моменте начала человеческой жизни.[4]

Представляется возможным выделение четырех основных вариантов определения момента начала жизни человека.

Первый вариант: отождествление момента зачатия с моментом начала жизни. В римском праве считалось, что правоспособность появляется в момент рождения и прекращается в момент смерти. Но все же право заботилось об обеспечении интересов лица, находящегося в утробе матери. Древнеримский мыслитель и философ Ульпиан указывал на необходимость защиты жизни ребенка еще до рождения: «подобно тому, как претор заботится о тех детях, которые уже среди живущих, так же он ... не оставляет без внимания и тех, кто

еще не родился».[5] Аналогичную позицию занимали древнегреческие философы.

Христианство отстаивает однозначную позицию - жизнь начинается с момента зачатия. «Помешать рождению - не значит ли это совершить убийство?».[6]

Второй вариант: соотнесение момента начала жизни с определенным сроком беременности. Законодательством Юстиниана предусматривалось различие между «неоухотворенным» (до 40-го дня беременности) и «оухотворенным» (с 41-го дня) зародышем. Истребление «оухотворенного зародыша» каралось смертной казнью, а «неоухотворенного» - ссылкой. [7]

А. Попов убежден, что жизнь человека начинается задолго до рождения ребенка, поскольку, эмбрион нельзя считать только частью тела беременной женщины, приравняв к органу или части органа материнского организма.[8]

Р. Шарапов также не связывает начало уголовно-правовой охраны жизни и здоровья с моментом рождения человека, он отстаивает следующую точку зрения: «...юридически жизнь человека есть жизнь мозга, и начало жизни мозга означает начало жизни человека. Следовательно, с правовых позиций начальная граница жизни человека на сегодняшний день как минимум должна связываться с появлением оформившейся массы мозговых клеток, делающих плод жизнеспособным. А это происходит к пятому месяцу беременности». [9]

Кроме того, установлено, что к 22 неделе беременности зародыш уже настолько развит, что при особых условиях, с учетом достигнутого медициной уровня, он способен к вне утробной жизни.

Интересно отметить, что законодательство иностранных государств, в частности Европы, стоит на страже прав эмбриона. Во Франции жизнь ребенка начинает защищаться государственными законами через 10 недель после зачатия, в Дании - после 12 недель, в Швеции - после 20.

Таким образом, ученые утверждают, что фактически жизнь человека начинается задолго до физиологических родов.

Но если придерживаться данной точки зрения, можно выявить проблему, связанную с уголовно-правовой охраной жизни будущего человека. Если вести речь о ситуации, когда плод уже полностью сформирован, но роды формально еще не начались, то ребенок в случае его смерти по халатности врачей является совершенно незащищенным. Оценка поведения медицинского персонала при помощи уголовного законодательства в данном случае невозможна в связи с несоответствием наступившего последствия как общим (направленным на охрану жизни и здоровья), так и специальным нормам, предусматривающим ответственность за нарушение правил оказания медицинской помощи (ст. ст. 123, 124 УК).

Третий вариант: соотношение начала процесса родов с моментом начала жизни. Многие ученые придерживаются этой точки зрения. Профессор А.А. Пионтковский, В.Д. Набоков и Н. Беляев определяли начало уголовно-правовой охраны жизни человека с момента появления в процессе родов какой-либо части тела ребенка вне утробы матери.[10] То есть моментом, когда жизнь и здоровье человека становятся объектом уголовно-правовой защиты, считают появление из утробы роженицы какой-либо части тела ребенка.[11]

Таким образом мы считаем, что права внутриутробного ребенка, обладающего способностью сохранять и поддерживать свою жизнь, должны подлежать уголовно-правовой охране в той же мере, что и права уже родившегося ребенка.

Но если во главу угла ставить подобного рода суждения, то истина будет недостижима. Главным недостатком предлагаемой версии выступает то обстоятельство, что в своих доктринах авторы исследуют не момент возникновения права на жизнь, а в основу их суждений положен вопрос о местонахождении рождающегося человека во время родов. То есть юридическое значение имеет не жизнь человека, а «территория» за пределами утробы матери – факультативный признак объективной стороны преступления, а именно место совершения преступления – ребенок или часть его тела должны как минимум появиться из организма роженицы. При этом диспозиция ч. 1 ст. 105 Уголовного

кодекса Российской Федерации должна была бы выглядеть следующим образом: «Убийство, то есть умышленное причинение смерти другому, уже родившемуся, человеку» или «Убийство, то есть умышленное причинение смерти другому человеку вне утробы матери». Однако такое предписание в законе отсутствует. [11]

П. Кривошеин и С.В. Бородин утверждают, что нанесение смертельных травм еще не родившемуся ребенку, в момент родов, нельзя признать преступлением, предусмотренным ст. 106 УК, поскольку такая квалификация противоречила бы понятию убийства (ч. 1 ст. 105 Уголовного кодекса Российской Федерации), означающего лишение жизни уже родившегося человека.[12] Таким образом, даже ст. 106 Уголовного кодекса Российской Федерации, несмотря на формулировку ее диспозиции, не защищает жизнь ребенка во время родов.[13] Возможный вариант юридической оценки содеянного по признакам какого-либо из видов убийства скорее относятся к аналогии уголовного закона. Такие случаи недопустимы, поскольку установление точного соответствия содеянного норме закона является обязательным условием его практического применения.

Четвертый вариант: момент начала жизни отождествляется с признанием плода живорожденным (наличие всех медицинских признаков живорождения). Считать плод живым человеком многие ученые предлагают с момента начала дыхательного процесса – работы легких (профессор Иван Яковлевич Фойницкий, М.Д. Шаргородский, Н.Г. Иванов).

Большинство ученых связывают начальный момент жизни с полным отделением плода от утробы матери и проявлением у него одного или всех медицинских критериев живорождения. (Николай Степанович Таганцев, А. Красиков, А. Наумов, С. Бояров, В.Ф. Караулов).

Во многих странах жизнь юридически защищена только после рождения. Лауреат Нобелевской премии Джеймс Уотсон предложил охранять жизнь ребенка через три дня после рождения.

Профессор Т.В. Кондрашева указывала, что плод до появления указанных в медицинских правилах признаков «...не может быть признан потерпевшим в преступлениях, предусмотренных ст. ст. 105, 106, 109 УК. В период родов жизнь рождающегося, но еще не родившегося ребенка не охраняется уголовным законом, что, несомненно, является пробелом в праве, требующим устранения».[14] Именно поэтому в современной юридической литературе отмечается, что рассматриваемый вариант определения момента начала жизни является не только неверным, но и «...опасным и недопустимым». Соображения выгоды применения мер уголовной репрессии здесь явно преобладают над идеями справедливости и законности. Но такого преобладания не должно допускаться в практике применения любой отрасли законодательства, не говоря уже об уголовно-правовой сфере регулирования общественных отношений.

Подводя итог сказанному, хотелось бы отметить, что, возможно, необходимо прислушаться к мнению Н.К. Руд, С.И. Михайличенко, М.З. Аушева, которые представляют целесообразным придать зачатому, но не рожденному лицу ограниченную правоспособность, положения, касающиеся права эмбриона на жизнь, должны быть закреплены в Конституции РФ. Его право на рождение должно быть прямо указано в Основном Законе, что будет подразумевать конституционную гарантию правоспособности зачатого, но не родившегося лица.

Кроме того заслуживает внимания точка зрения М. Бавсун и П. Попова, которые полагают, что уголовно-правовая оценка поведения лиц из числа медицинского персонала, ответственных за принятие родов, в результате ошибочных действий (бездействия) которых наступила гибель плода, должна осуществляться по ст. 118 УК. Полагаем, что такое решение проблемы в большей мере соответствует принципу законности и не находится в противоречии с существующими медицинскими нормативными документами.[15]

Мы совершенно уверены, следует признать, что человек обладает достоинством, которое предопределяет особое уважение не только к нему как



существующему субъекту, но и к различным формам его существования, как дородового, так и посмертного.

Однако, „„„„ считает, что дискуссии о моменте начала жизни, с точки зрения уголовного права, фактически являются спором о том, какой должна быть степень ответственности за посягательство на жизнь человека в разных стадиях ее развития (эмбрион - плод - ребенок). При этом вопрос о моменте начала жизни человека вообще не является предметом исследования права, поскольку право лишь формально отражает уровень развития конкретного общества, его нравственные и моральные ценности.

В заключении хотелось бы привести результаты опроса среди студентов по данной теме. 50 мужчинам в возрасте от 18 до 25 лет и 50 женщинам в возрасте от 18 до 25 лет был задан вопрос по теме: «Как вы считаете, момент начала жизни человека следует отождествлять с ...». Были предложены 5 вариантов ответа, а именно:

1. С моментом зачатия;
2. С определенным сроком беременности (после 12 недели, 22 недели и др.);
3. С моментом начала родов;
4. С признанием плода живорожденным (наличие всех медицинских признаков живорождения);
5. Другое.

По результатам исследования, первое место у мужчин поделили вариант № 2 и № 4 (по 32%). Последними стали варианты № 3 и № 5 (6% и 4% соответственно). У женщин первое место занял вариант № 4 (33%), на последнем – вариант № 3 (11%). Интересно отметить, что двое из ответивших девушек отстаивают позицию отождествления момента начала жизни человека с моментом «когда мамочка узнает, что она беременна».

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Проценко С.В. К вопросу об уголовно-правовой защите в Российском законодательстве права внутриутробного ребенка на жизнь // Российский следователь. 2009. №5.

2. Российское уголовное право: Курс лекций. Т. 3: Преступления против личности. Владивосток, 2000. С. 59.

3. Рудый Н.К., Михайличенко С.И., Аушев М.З. Историко-правовой аспект конституционного права на жизнь и правовой статус эмбриона человека // История государства и права. 2011. №11.

4. Кисилева. М. Посягательство на жизнь эмбриона // Законность. 2010. №1.

5. Беседкина Н.И. Права неродившегося ребенка // Государство и право. 2006. N 4. С.55.

6. Гернет М. Детоубийство. Социологическое и сравнительно-юридическое исследование. М., 2002. С. 14.

7. Хрестоматия по всеобщей истории государства и права / Под ред. М.С. Батыра. М., 2008. С. 84.

8. Попов А.Н. Умышленные преступления против жизни: Проблемы законодательной регламентации и квалификации: Дис. докт. юрид. наук. СПб., 2003. С. 23 – 25.

9. А.А. Снигирев. Об уголовно-правовой защите человеческого плода в процессе внутриутробного развития и родов // Медицинское право. 2009. №4.

10. Набоков В.Д. Элементарный учебник русского уголовного права. Вып. 1. СПб., 1903. С. 5

11. Российское уголовное право: Курс лекций. Т. 3. Владивосток, 2000. С. 60.

12. Проценко С.В. К вопросу об уголовно-правовой защите в Российском законодательстве права внутриутробного ребенка на жизнь // Российский следователь. 2009. №5.

13. Кривошеин П. Убийство матерью новорожденного ребенка // Уголовное право. 2005. N 3. С. 38.

14. Кондрашева Т.В. Еще раз к вопросу о начале жизни // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке. Материалы 4-й Международной научно-практической конференции, 25 - 26 сентября 2007 г. М., 2007. С. 309.

15. М. Бавсун, П. Попов. Проблемы квалификации убийства во время родов // Уголовное право. 2009. №3.

## **ЖЕСТОКОЕ ОБРАЩЕНИЕ С ДЕТЬМИ КАК ОСНОВАНИЕ ЛИШЕНИЯ РОДИТЕЛЬСКИХ ПРАВ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

**В.В. Уколова, магистрант ИПЭУ ТюмГУ**

**Научный руководитель:**

**Т.В.Краснова, кандидат юридических наук, доцент**

Проблема ответственности в семейном праве является актуальной в связи с отсутствием необходимой теоретической основы для закрепления на законодательном уровне основополагающих понятий таких как «семейная ответственность», «ответственность родителей» и т.п. В науке семейного права не проводились комплексные исследования, посвященные институту ответственности, которые бы учитывали современные правовые проблемы. В этой связи исследователи, анализирующие специфику ответственности применительно к отдельным видам семейных правоотношений, опираются на дефиниции, выработанные учеными при разработке смежных вопросов. Мы разделяем позицию о том, что содержание семейно-правовой ответственности заключается в устранении обязанных лиц от личного воспитания детей, воплощающемся в различных формах, зависящих от основания возникновения правоотношения по воспитанию. Так, по мнению И.Н. Глинвинской, «Ответственность в семейном праве представляет охранительный правовой институт, в рамках которого осуществляется "защита прав и реализуются предусмотренные санкцией неблагоприятные для нарушителя последствия"»[1; 493].

Современное правовое регулирование ответственности родителей за ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию детей связано со

множеством проблем, что на практике приводит к нарушению прав и интересов ребенка, ставит под угрозу его благосостояние в обществе, его развитие, а также возможно может угрожать его жизни и здоровью. Согласно Семейному кодексу [2] родители обязаны обеспечить реализацию следующих прав несовершеннолетних:

- право на воспитание и образование детей (ст. 63 СК РФ). Причём родители не только имеют право, но и обязаны воспитывать детей, дать им основное общее образование;

- право и встречная обязанность родителей по защите прав и законных интересов детей (ст. 64 Семейного кодекса РФ), и, соответственно наделение их статусом законных представителей своих детей в отношениях с любыми физическими и юридическими лицами, в том числе в судах, без специальных полномочий (т.е. без доверенности);

- право на осуществление родительских прав родителем, проживающим отдельно от ребёнка (ст.66 СК РФ). Родитель, проживающий совместно с ребёнком, не должен препятствовать общению ребёнка с другим родителем, если такое общение не причиняет вред физическому или психическому здоровью ребёнка.

Если установлен факт осуществления родительских прав в ущерб детям, то за этим могут последовать негативные последствия:

- отобрание ребёнка органом опеки и попечительства у родителей, в случаях жестокого обращения с ребёнком, угрозы жизни или здоровью ребёнка со стороны родителей (ст. 77 СК РФ);

- лишение полномочий по представлению интересов детей (п.2 ст. 64 СК РФ);

- лишение родительских прав – исключительная мера гражданско-правовой ответственности за виновное невыполнение родительского долга (ст. 69 СК РФ);

- ограничение родительских прав (ст. 73 СК РФ);

- привлечение к административной или уголовной ответственности по основаниям, установленным КоАП РФ и УК РФ соответственно.

Родители, осуществляющие родительские права в ущерб правам и интересам детей, несут ответственность в установленном законом порядке:

- за неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних (ст. 5.35 КоАП РФ);

- вовлечение несовершеннолетнего в систематическое употребление спиртных напитков, одурманивающих веществ, в занятие проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством (ст.151 УК РФ);

- за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего родителем или иным лицом, на которое возложены эти обязанности, если это деяние соединено с жестоким обращением с несовершеннолетним (ст. 156 УК РФ)[3; 95].

На основании того, что Россия является участником Конвенции ООН «О правах ребенка»[4], то она приняла на себя обязательства по признанию за каждым ребенком права на уровень жизни, необходимый для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития. Согласно положениям ст. 27 Конвенции родители и другие лица, воспитывающие ребенка, несут основную ответственность за обеспечение в пределах своих способностей и финансовых возможностей условий жизни, необходимых для развития ребенка. Государство в соответствии с национальными условиями и в пределах своих возможностей принимает меры по оказанию помощи родителям и другим лицам, воспитывающим детей, в осуществлении этого права, оказывает материальную помощь и поддерживает программы, особенно в отношении обеспечения питанием, одеждой и жильем. По оценкам независимых экспертов, в настоящее время около 10 миллионов российских детей живут в неполных семьях и вправе по закону рассчитывать на алименты. Однако более половины детей из неполных семей алиментов не получают, поскольку покинувшие их

отцы (или матери) уклоняются от исполнения алиментных обязательств. При этом "законодательство, призванное защищать права детей из неполных семей, практически не работает", "исполняется лишь половина судебных решений о взыскании алиментов"[5]. По официальным данным, 48% судебных решений остаются неисполненными, эффективность работы судебной системы снижается практически вдвое [6].

На наш взгляд, требуется совершенствование норм законодательства, направленных на охрану прав и интересов детей. По мнению З. Ибрагимова и И. Бикеева, состояние работы по защите ребенка от преступных посягательств, в том числе со стороны наиболее близких людей, лиц, которые должны в первую очередь осуществлять функции защиты и воспитания ребенка (родителей, воспитателей, педагогов, опекунов, усыновителей), требуют системного рассмотрения и исследования, а также совершенствования уголовного законодательства. Надзор за осуществлением комплекса мероприятий, направленных на профилактику безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних, семейного неблагополучия, защиту прав и законных интересов детей, является одним из приоритетных направлений в деятельности государственных органов [7; 21-25].

Наиболее остро стоит проблема об ответственности за жестокое обращение с детьми. С каждым годом положение дел в этой области только усугубляется. А.А. Гусейнов характеризует насилие как внешнее силовое воздействие на человека или группу людей с целью подчинить их воле того (или тех), кто осуществляет такое воздействие [8]. Как указано в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 мая 1998 г. N 10 "О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей", жестокое обращение - это, прежде всего, физическое или психическое насилие, применяемое в отношении несовершеннолетнего (нанесение побоев, умышленное причинение легкого вреда здоровью, совершенное без хулиганских побуждений, связывание, систематические угрозы причинения вреда здоровью, сексуальные домогательства и т.п.), издевательство

над его личностью (лишение пищи, тепла, воды). Жестокое обращение с детьми может проявляться и в применении к несовершеннолетним недопустимых способов воспитания (в грубом, пренебрежительном, унижающем человеческое достоинство обращении с детьми, оскорблении или эксплуатации детей).

По мнению Р.М. Гирфанова, М.Ю. Калинкиной, жестокое обращение с детьми и подростками, как правило, происходит в следующих группах семей: алкоголики и наркоманы; малообеспеченные семьи; семьи, в которых один из родителей или оба безработные. Потенциальными жертвами жестокого обращения в семье являются нежеланные, болезненные, с хроническими заболеваниями дети [9; 34-39]. В этой связи дети становятся психически неуравновешенными, у них появляется неверное представление о семье, о жизни, у некоторых вообще пропадает стремление жить (многочисленное количество суицидов), отсюда появляется детская преступность и, к сожалению, с каждым годом ситуация ухудшается. Исходя из вышесказанного, возможно, стоит внести такое новшество, как создание определенных государственных органов по защите детей и их интересов, которые непосредственно будут заниматься учетом неблагоприятных семей, будут ежемесячно посещать данные семьи, проводить осмотр жилища, следить, как развиваются дети, соответствует ли воспитание детей нормам Семейного кодекса, не нарушаются ли их права. Права и обязанности таких органов также необходимо закрепить в Семейном кодексе и вынести в отдельную главу.

Изучив материалы судебных и дел и мнения ученых, мы пришли к выводу, что жестокое обращение с детьми подразумевает:

- систематическое избиение детей родителями;
- запираение детей родителями в подвалах, чуланах, гаражах, комнатах на длительное время (от одного дня и более);
- унижение детей, путем оскорблений и рукоприкладства;

- принуждение детей к совершению преступлений для удовлетворения родительских потребностей, а именно мелкие кражи для покупки спиртного и наркотических средств для родителей;
- не предоставление детям пищи и одежды, чаще всего родители ели в присутствии ребенка тем самым, показывая, что еду нужно заработать, чтобы поесть. Что касается одежды чаще всего это зимнее время, дети ходили босиком по снегу и в тоненьких рубашечках;
- оставление ребенка в опасной или угрожающей для его жизни и здоровья обстановке;
- заражение детей ВИЧ инфекцией;
- принуждение ребенка употреблять спиртное и наркотики.
- убийство.

По данным СМИ, в России за 2008 г. от рук родителей пострадали 10 тыс. детей, из которых 2 тыс. детей погибли. Кроме того, ежегодно в мире около 2 млн. детей в возрасте до 14 лет избиваются родителями, более 50 тыс. из них уходят из дома, спасаясь от жестокого обращения, а около 25 тыс. находятся в розыске как без вести пропавшие [10].

В настоящее время увеличивается число тех, кто убивает своих новорожденных детей. По выборочным данным, по сравнению с 20-ми годами число детоубийств выросло втрое; за последние 6 лет - более чем вдвое. В общей структуре убийств доля убийств младенцев возросла с 0,74% в 1990 г. до 1,06% в 1999 г. [11]. За 2008 г. около 350 грудных детей убиты своими матерями.

По выборочным данным, по сравнению с 20-ми годами число детоубийств выросло втрое; за последние 6 лет - более чем вдвое. В общей структуре убийств доля убийств младенцев возросла с 0,74% в 1990 г. до 1,06% в 1999 г.<sup>1</sup>. За 2008 г. около 350 грудных детей убиты своими матерями. Причем в подавляющем большинстве случаев убийства совершались не случайно, в состоянии аффекта, а умышленно и хладнокровно. Дети просто мешали этим, с позволения сказать,

---

<sup>1</sup> Кургузкина Е.Б. Причины убийства матерью новорожденного // Криминальная ситуация на рубеже веков в России. М., 1999.



"родителям" вести беззаботную жизнь. Их жестоко вычеркивали из жизни, как ненужную обузу [12]. Поражают цифры совершенных преступлений против несовершеннолетних детей: только за первое полугодие 2008 г. в отношении детей совершено более 40 тыс. преступлений, из которых примерно 4,5 тыс. составляют преступления сексуального характера. Почти 300 малолетних были убиты [13].

Отсюда мы считаем, что развитие законодательного института ответственности родителей за неисполнение обязанностей по воспитанию должно включать закрепление формулировок, раскрывающих исчерпывающие характеристики терминов «ответственность», «жестокое обращение», «физические и нравственные страдания» и т.д. Ни один из действующих нормативных актов не содержит определения понятия "жестокое обращение с несовершеннолетними", что порождает разнобой в оценке деяний родителей со стороны правоохранительных органов и судов [14]. В результате чего многие дела прекращаются до суда, а при оценке судом тех или иных обстоятельств допускаются ошибки при квалификации преступлений или правонарушений. Разъяснение вышеуказанного понятия было дано в п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда СССР от 7 декабря 1979 г. N 9 "О практике применения судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей" и без существенных изменений было воспроизведено в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 мая 1998 г. N 10. Из вышеуказанных разъяснений следует, что жестокое обращение с детьми может выражаться в качестве физического насилия, психологического насилия, сексуального насилия, недопустимых способов воспитания. Однако мы считаем, что данное понятие требует доработки.

Из всего выше сказанного можно сделать соответствующие выводы и дать определения понятиям, не закрепленным в нашем законодательстве. На наш взгляд жестокое обращение – это систематическое нарушение родителями прав несовершеннолетних детей, путем избиения, унижения его достоинства, причинения умышленного вреда здоровью, унижение его, как личности, путем

отобрания у него воды, еды, тепла, оставление в опасности, угрозы. Данный перечень критериев не является исчерпывающим и требует дальнейшего исследования.

Что касается определения родительской ответственности, то по-нашему мнению – это нарушение прав и интересов ребенка путем наступления неблагоприятных последствий для него, из чего следуют санкции для нарушителей.

Факты жестокого обращения с несовершеннолетними детьми достаточно широко распространены, но привлечь родителей к какой-либо ответственности чрезвычайно сложно, что является основной и главной проблемой не урегулирования современного законодательства. На наш взгляд, необходимо ужесточить нормы законодательства: непосредственно лишение родительских прав, это ещё не наказание для родителей. Следовательно, в Семейном кодексе необходимо внести нормы со ссылкой на уголовное законодательство, чтобы после лишения родительских прав, родители несли дополнительную ответственность. Также требуется обеспечить благоприятные условия для детей после лишения их родителей прав на них, так как зачастую после судебного решения дети остаются проживать в этих же семьях, что конечно так же влияет на их благополучие, что также подтверждается такой проблемой, как не своевременная защита прав и интересов детей, эта норма о дальнейшем пребывании детей, о их защите, тоже должна быть закреплена в Семейном кодексе. Все эти дополнения и изменения на наш взгляд необходимо внести в новую главу Семейного кодекса, которая именовалась бы «Ответственность родителей за ненадлежащее исполнение или неисполнение родительских обязанностей», что позволило бы обобщить разрозненные нормы этого института законодательства и конкретизировать их. Также в данной главе необходимо закрепить определения, такие как: ответственность родителей, жестокое обращение с детьми, далее, закрепить четкий перечень нарушений родительских прав, за которые последует санкции и урегулированный перечень санкций за данные нарушения.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гливинская И.Н. Некоторые вопросы ответственности и мер защиты в семейном праве // Научные труды РАЮН. Выпуск 9. М. 2009. Т. 2. С. 493.
2. Семейный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 1996. № 1.
3. Преступность в России начала XXI века и реагирование на нее / Под ред. проф. А.И. Долговой. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2004. С. 95.
4. Конвенция ООН "О правах ребенка". Принята и открыта для подписания, ратификации и присоединения Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г. Ратифицирована Верховным Советом СССР 13.07.1990. Вступила в силу для СССР 15.09.1990 // Ведомости СССР. 1990. N 45. Ст. 955.
5. Электронный ресурс: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 год. // Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru>.
6. Российская газета. 2008. N 2 (4559). С. 5.
7. Ибрагимов З., Бикеев И. Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего // Законность, 2010. N 3. С. 21-25.
8. Электронный ресурс: Гусейнов А.А. Религия в изменяющейся России // Доклад на Второй российской научно-практической конференции. Пермь, 11 - 12 мая 2004 г. // Режим доступа: <http://www.religare.ru/article9315.htm>.
9. Гирфанов Р.М., Калинин М.Ю. Муниципальная практика предупреждения жестокого обращения с детьми и подростками (международный и российский опыт) // Вопросы ювенальной юстиции, 2007, N 1. С. 34-39.
10. Сеньюхин В.А. Остановить насилие в быту // Вестник МВД России. 1998. N 5 – 6.
11. Кургузкина Е.Б. Причины убийства матерью новорожденного // Криминальная ситуация на рубеже веков в России. М. 1999.
12. Богданов В. Родительские руки убивают // Российская газета. Федеральный выпуск. N 4642. 2008. 18 апреля 2008 г.
13. Электронный ресурс: Режим доступа:

<http://www.newvers.ru/society/2008/12/27/2008.html?print=1>.

14. Ерохина Е.В. Лишение родительских прав и восстановление в родительских правах: Практическое пособие // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2009.

## **ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЯ**

**С.В. Шмидт, студентка ИПЭУ ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»**

**Научный руководитель:**

**И. В. Гордия, кандидат юридических наук, доцент**

Одним из основных направлений инновационного развития государства является повышение эффективности использования энергетических ресурсов. Программа повышения энергетической эффективности Российской Федерации, провозглашенная Президентом РФ Медведевым Д.А., является наиболее приоритетной для государства, от успехов ее реализации во многом зависит развитие экономики страны в целом. Решение проблемы рационального использования энергетических ресурсов воплощается в активной законотворческой деятельности, результаты которой во многом можно признать новаторскими.

Целью настоящего исследования является выявление наиболее характерных признаков законодательства Российской Федерации об энергосбережении, анализ проблем его совершенствования и внесение предложений по его улучшению.

Существующее на настоящий момент законодательство в области энергосбережения и энергетической эффективности представляет собой достаточно сложный пласт системы российского законодательства, комплексный межотраслевой массив нормативных актов. В качестве основных его характеристик можно выделить следующее:

Во-первых, регулирование отношений в рассматриваемой сфере представлено на различных уровнях: федеральном, субъектов РФ, муниципальных образований и даже – локальном;

Во-вторых, национальное законодательство в области энергосбережения во многом предопределяется международными обязательствами России: с 1973 года Российская Федерация является участником Международного энергетического агентства (Постановление Правительства РФ от 5 июля 1994 г. № 773 «О подписании Совместной декларации о сотрудничестве в области энергетики между Правительством Российской Федерации и Международным энергетическим агентством»); 11 декабря 1997 подписан Киотский протокол к рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата; 7 октября 2002 года – Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в области обеспечения энергоэффективности и энергосбережения (Кишинев, 7 октября 2002 г.);

В-третьих, законодательство в сфере энергосбережения предусматривает поэтапность реализации целого ряда норм, его характеризует перспективная обоснованность. В качестве примера можно привести Государственную программу энергосбережения и повышения энергетической эффективности на период до 2020 года, утвержденную Распоряжением Правительства РФ от 01.12.2009 N 1830-р, устанавливающую основные сроки осуществления деятельности органов государственной власти в сфере энергосбережения;

В-четвёртых, значительная часть законодательства в рассматриваемой сфере представлена ведомственным нормотворчеством. Ведомственные акты межотраслевого действия в соответствии с полномочиями федеральных органов исполнительной власти, которые определены Постановлением Правительства РФ № 67 от 20 февраля 2010 г. «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам определения полномочий федеральных органов исполнительной власти в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности», будут приниматься (или уже приняты) в соответствии с предметами ведения Роспотребнадзором,

Федеральной службой по тарифам, Министерством регионразвития, Министерством энергетики, Минэкономразвития;

В-пятых, законодательство в сфере энергосбережения затрагивает интересы практически всех субъектов экономической деятельности, публичных образований, граждан, поэтому в законодательстве должен быть соблюден разумный баланс публично-правового и частно-правового регулирования. [4]

Бесспорно, одним из столпов законодательства в сфере энергосбережения в настоящее время является Федеральный закон от 23 ноября 2009г. № 261 – ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон об энергосбережении)[1], направленный на создание правовых, экономических и организационных основ стимулирования энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Практика применения Закона об энергосбережении выявила ряд серьезных проблем.

Во-первых, срока разработки Закона об энергосбережении с 2008 года по ноябрь 2009 года оказалось явно недостаточно для подготовки качественного законодательного акта. И если критерию «полнота реализации приоритетов государственной политики» Закон об энергосбережении соответствует полностью, то по количеству отсылочных норм и необходимости издания подзаконных актов, необходимых для реализации закона, скорее соответствует практике «заплатного законодательства». Под «заплатным законодательством» подразумевается процесс законотворчества, утверждения законодательных актов, требующих существенных доработок и принятия значительного количества подзаконных актов, отсутствие которых порождает нормативные противоречия и неопределенность.[5]

Так в конце 2009 года в г. Тюмени приступили к реализации проекта Правительства РФ «Энергоэффективный квартал» на объектах бюджетной сферы и сразу же столкнулись с рядом проблем, связанных с пробелами в действующем законодательстве:

- отсутствие правовой базы, определяющей статус энергосервисной организации

и законодательно установленных требований к ней, породило отсутствие таковых организаций на рынке энергосервисных услуг, вследствие чего энергосервисные контракты для муниципальных нужд были заключены в нарушение нормы ст. 44 Закона об энергосбережении без проведения конкурсов и аукционов;

- отсутствие нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность саморегулируемых организаций (СРО) в области энергетического обследования, повлекло невозможность проведения энергетического обследования лицами, являющимися членами таких СРО, как того требует ст. 15 Закона об энергосбережении;

- отсутствие нормативных требований к энергетическому паспорту в нарушение п. б) ст. 9 ФЗ № 261 от 23.11.2009 г., повлекло заключение энергосервисных контрактов без предварительного составления энергетических паспортов;

- энергосервисные контракты были заключены без указания существенных условий, определенных в п.2 ст. 19 ФЗ №261 от 23.11.2009 г.: условия о величине экономии, о сроке действия контракта и т.п.

Таким образом, можно говорить о некачественной подготовке Закона об энергосбережении, недостаточном уровне экспертной проверки и оценки на этапе утверждения. Проблемы недостаточной степени проработки законодательства в сфере энергосервиса не устранены и до настоящего момента. Так, на заседании рабочей группы Совета Федерации по мониторингу практики применения Закона об энергосбережении 12.11.2010 года было отмечено, что только около трети необходимых для применения этого законодательного акта нормативных документов принято по всей стране [2]. Наглядным подтверждением этого является тот факт, что на сегодняшний момент Минэкономразвития в нарушение норм Закона не утвердило и не опубликовало на своем сайте ни единого энергетического паспорта, из предоставляемых СРО, вследствие отсутствия регулирующего нормативно-правового акта, и это при том, что номинально деятельность по энергосбережению должна осуществляться

в Российской Федерации с момента принятия Закона об энергосбережении, т.е. с ноября 2009 года.

Указанная проблема «заплатного законодательства», отсутствия синхронизации деятельности различных законодательных уровней, ведомств – проблема не только законодательства в сфере энергосбережения, поэтому решение ее должно быть комплексным и системным. Так, предлагается усилить контроль за качеством принимаемых законов, предварять подписание законов консультациями с задействованными ведомствами, региональными, местными законодательными органами, усилить экспертный контроль на этапе согласования законопроекта, контроль за своевременной разработкой подзаконных актов, обозначить ответственность за нарушение сроков подготовки необходимых нормативных документов, наладить координацию законотворческой деятельности ведомств, субъектов.

Следует отметить, что существующее Законодательство в сфере энергосбережения не является в должной мере стимулирующим потенциальных участников, в т.ч. по причине недоработки правового механизма применения энергосервисного контракта. Этот поименованный законом вид договора с определенной долей уверенности можно назвать одной из важнейших новелл законодательства в области энергосбережения [3]. Рассмотрим, какие проблемы возникли в г. Тюмени на примере «Энергоэффективного квартала» при заключении и исполнении энергосервисных контрактов и пути их устранения.

Одной из основных проблем является высокий риск энергосервисных компаний (ЭСКО), которые несут убытки в случае неполучения экономии. Энергоаудитор, проводящий энергетическое обследование, на основании которого впоследствии проводятся энергосберегающие мероприятия, несёт ответственность только в пределах компенсационного фонда СРО, который, как правило, не превышает 500-700 тысяч рублей, что существенно ниже стоимости мероприятий по энергосбережению, профинансированных ЭСКО. Это проблему целесообразно решить посредством внесения в Закон об энергосбережении условий об ответственности организации, выполняющей энергетическое



обследование, в сумме равной стоимости энергосервисных мероприятий (а не в пределах фонда СРО) на любой стадии реализации энергосервисного контракта, о страховании своих рисков энергосервисной компанией, государством. Также снизить риски ЭСКО можно с помощью законодательного закрепления метода «долевого закрепления экономии», широко применяемого в зарубежной практике. Под долевым распределением экономии предлагается понимать распределение экономического эффекта между сторонами контракта: ЭСКО - возврат средств, вложенных в энергосервисные мероприятия с учетом рентабельности, бюджеты – снижение расходов на коммунальные платежи, финансовые учреждения – возврат ресурсов с учетом процентов.

Существует проблема повышения мотивации бюджетных организаций к заключению энергосервисных контрактов, решить которую можно посредством введения метода целевого управления расходами, суть которого заключается в нормировании расходов бюджетного предприятия. Т.е. предлагается на основе наиболее результативных примеров повышения энергоэффективности разработать систему нормативов расходов ресурсов и доводить их до бюджетных предприятий в качестве обязательных для исполнения.

Немаловажной является проблема определения сторонами цены контракта. В связи с тем, что условие о цене контракта определено Законом как несущественное, в заключенных контрактах стороны определили объем выплат исполнителю в размере, превышающем объем фактически полученной экономии. Как, например, при реализации проекта «Энергоэффективный квартал» г. Тюмени в текст договора было введено понятие опытно-эксплуатационного периода – временного промежутка, на основании которого осуществлялся расчёт стоимости полученной экономии. Подразумевалось, что данный период, равный нескольким месяцам, соответствующим пиковой нагрузке потребления тепло, электроэнергии, станет базой для расчета суммы ежемесячно выплачиваемой экономии. Именно применение такой схемы расчета платежей в адрес ЭСКО приводит к тому, что Заказчики вынуждены выплачивать суммы в размере большем, чем реально полученная экономия.

Такой подход дискредитирует деятельность по энергосбережению. В связи с этим целесообразно определить условие о цене контракта в Законе об энергосбережении как существенное и создать методику её расчёта, которую в будущем следует отразить в подзаконном акте «Об энергосервисном контракте», разработанном Министерством экономического развития РФ.

Низкий уровень мотивации со стороны предприятий с высокой степенью изношенности основных фондов возможно преодолеть с помощью дальнейшего проведения стимулирующей политики предоставления налоговых льгот на федеральном и региональном уровне, а также внесения изменений в «Общероссийский классификатор основных фондов» в отношении условий амортизации.

Отсутствие стимулов к заключению энергосервисного контракта в связи с высокой степенью неопределенности деятельности по энергосбережению может быть решено посредством активного участия государства через проведение конкурсов, предоставления грантов и т.п.

Таким образом, в настоящей статье был проведён обзор существующего законодательства об энергосбережении, выделены наиболее характерные его черты, рассмотрены проблемы, возникшие в процессе применения, в т.ч. при реализации основного механизма энергосберегающей деятельности – заключения энергосервисных контрактов, предложены варианты их решения с помощью внесения изменений в действующее законодательство.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 23 ноября 2009г. № 261-ФЗ «Об энергоснабжении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета, 2009, 27 ноября.

2. А. Значо-Яворская. Мониторинг ФЗ об энергосбережении. Деловой Петербург электронный журнал. Режим доступа: [http://www.dp.ru/2010/11/12/Monitoring\\_FZ\\_ob\\_jenergospb](http://www.dp.ru/2010/11/12/Monitoring_FZ_ob_jenergospb).

3. С.В. Матияшук Формирование условий и заключение энергосервисного договора с управляющими организациями.- Жилищное право. 2010, N 8 С. 65 – 70.

4. Е.Г.Шаблова. Законодательство РФ в сфере энергосбережения и повышения энергетической эффективности: характеристика, проблемы, тенденции развития. ЭСКО Электронный энергетический журнал №10 октябрь 2010г. Режим доступа: HYPERLINK [http://escosys.narod.ru/2010\\_10/art031.htm](http://escosys.narod.ru/2010_10/art031.htm).

5. Совершенствование законодательства – приоритет государственной политики. ГАРАНТ информационно - правовой портал. Режим доступа: <http://www.garant.ru/action/interview/10256>.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДОГОВОРА В ЭЛЕКТРОННОЙ ФОРМЕ**

**Р.А. Сенькина, студентка ИПЭУ ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»**

**Научный руководитель:**

**И.В. Тордия, кандидат юридических наук, доцент**

XXI век можно с уверенностью назвать веком инновационного развития. Инновационные технологии внедряются во все важнейшие отрасли жизни общества и государства. Еще несколько лет назад возможность обмениваться документами за считанные секунды, находясь в разных городах и странах, было сложно себе представить. На сегодняшний день электронная связь – самый популярный способ обмена информацией. Широкое применение он имеет и в гражданско-правовых отношениях.

Статья 434 ГК РФ предусматривает различные варианты заключения договоров в письменной форме. Так письменный договор может быть заключен путем обмена документами посредством электронной связи, позволяющей достоверно установить, что документ исходит от стороны по договору.

В настоящее время в гражданском обороте все чаще применяются электронные документы. В литературе под электронным документом подразумевают информацию, зафиксированную на электронных носителях и позволяющую ее идентифицировать и аутентифицировать (аутентификация - возможность проверки целостности и неизменности содержания электронного документа)[1].

Заключение договора сводится к обмену электронными сообщениями. Для того чтобы однозначно установить, что сообщение исходит от контрагента, стороны могут использовать электронную подпись. В соответствии ФЗ «Об электронной подписи» при соблюдении необходимых условий электронная подпись в электронном документе равнозначна собственноручной подписи в документе на бумажном носителе. Статья 160 ГК РФ гласит: использование при совершении сделок электронной подписи допускается в случаях и в порядке, предусмотренных законом, иными правовыми актами или соглашением сторон.

Однако на практике часто приходится сталкиваться с различного рода недобросовестностью и злоупотреблениями как со стороны отправителей электронных сообщений, так и получателей.

Обратимся к судебной-арбитражной практике. В одном из дел Федеральный арбитражный суд Московского округа признал юридическую силу документа, подписанного ЭП[2].

ОАО «Ростелеком» обратилось в суд с иском о взыскании убытков, утверждая, что не передавало в банк платежное поручение в виде электронного платежного документа для перечисления денежных средств со своего расчетного счета. Экспертиза, назначенная арбитражным судом и проведенная экспертами ЦБР, показала, что на спорном платежном поручении ЭП корректна и принадлежит заместителю генерального директора ОАО «Ростелеком». Суд признал несостоятельным заявление истца, поскольку тот не представил доказательств несанкционированного вмешательства либо утраты или иного выбытия дискеты, содержащей ЭП лица, имеющего право на ее применение.

Практика подтверждает право на существование электронного договора, на его реальную применимость, при соблюдении всех условий заключения, в том числе использования особого способа подписания - ЭП. Однако по оценкам экспертов доля лиц, использующих ЭП в России, не превышает 0,2%, а среднее число сертификатов ключей подписи, выданных удостоверяющим центром, - не более 700[3]. Тем не менее переход на электронный документооборот – это условие, которое диктуют все более стремительно развивающиеся отношения. В первую очередь совершенствования требует законодательство. 6 апреля 2011г. Президент РФ подписал новый закон «Об электронной подписи».

Однако это лишь маленькая частица в правовом регулировании данного вопроса. В основном законодательство Российской Федерации традиционно основано на возможности представления письменных актов исключительно на бумажных носителях, в связи с чем в настоящее время неопределенной остается правовая сущность электронной формы документа. Кроме того, использование электронных документов осложняет обеспечение идентификации их авторов и целостности этих документов. При передаче электронных документов посредством электросвязи затруднено установление места и времени их отправки и получения. Отсутствует определенность в вопросе допустимости представления электронных документов в качестве письменных доказательств в российском суде, т.к. отсутствуют специальные законодательные нормы, прямо регулирующие порядок и критерии допустимости представления таких документов. Анализ судебной практики служит тому подтверждением. Практика различна: Так, Федеральным арбитражным судом Московского округа в основу судебного акта были положены материалы четырех CD-дисков с электронной перепиской сторон (постановление от 29.01.09 № КГ-А41/13088-08). В другом суде электронные письма не были рассмотрены в качестве доказательств. (постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.05.07 № А56-1389/2007). Также отечественным законодателем не закреплен порядок заключения и исполнения электронных сделок, порядок хранения электронных документов в архивах.

Обратимся к опыту правового регулирования данного вопроса законодательством Германии. ФРГ была первым государством в Европе, и вторым в мире (после американского штата Юта), которое приняло закон об электронной подписи. 22 июля 1997 г. был принят Закон «Об установлении общих условий для информационных услуг и услуг связи» [4]. Ст. 3 данного правового акта представляла собой закон «Об электронной подписи» (Signaturgesetz). Дополнительные технические требования к электронным подписям были закреплены в Постановлении Федерального правительства Германии от 1 ноября 1997 г.[5]. Т.о. мы видим, что германское законодательство имеет четкую и детальную регламентацию гражданских правоотношений данной сферы. Германское гражданское уложение в параграфе 126 напрямую говорит о том, что письменная форма договора может быть заменена электронной формой, если в законе не предусмотрено иное[6]. Параграф 126 «а» содержит правовые основы применения электронной формы: Если предусмотренная законом письменная форма должна заменяться на электронную форму, то составитель документа должен снабдить электронный документ квалифицированной электронной подписью в соответствии с законом об электронной подписи [7].

Новый закон РФ «Об электронной подписи» имеет много общего с аналогичным по названию немецким законом. Однако время их принятия различно – 2011 и 1997 годы. Если в Германии изначально функционируют различные подзаконные акты (н-р, Постановления Федерального правительства Германии от 1 ноября 1997 г), регламентирующие электронные взаимоотношения между субъектами, то России еще предстоит их принять.

Так, например, в свете недавно вступившего в силу закона РФ, ведется дискуссия по поводу стоимости получения и использования электронной подписи. В законе это не прописано. Не говорится в нем и то, на каком основании будут выдавать подпись, платно или нет. Все это будет определяться подзаконными актами. На стадии подготовки закона, были предложения сделать электронную подпись бесплатной. Но эксперты пришли к мнению, что этот

вариант нецелесообразен. Существует мнение, что создание и годовое обслуживание электронной подписи обойдется гражданам не дороже чем в тысячу рублей. В Минкомсвязи считают, что стоимость электронной подписи должна определяться ценой электронного носителя - флеш- или пластиковой карты. Каким образом будет урегулирован данный вопрос покажет время.

Однако точно известно, что электронные взаимоотношения субъектов гражданского права требуют детальной регламентации, дабы избежать спорных моментов, как в теории, так и на практике. Принятие нового закона «Об электронной подписи» - безусловно «шаг вперед». Существуют различные нормативные акты ведомственных структур, в которых прописаны правила создания, использования, изменения ... электронных документов (н-р, Приказ ФНС РФ от 20.04.2010 N ММВ-7-6/196@ "Об утверждении форматов представления документов для применения упрощенной системы налогообложения в электронном виде" и др.), многие государственные услуги в настоящее время оказываются в электронной форме. Однако, общего НПА, предусматривающего регламентацию основ применения электронного документа нет. По поводу необходимости его принятия ведутся различные дискуссии. На наш взгляд, данный НПА, который определил бы общие условия создания, применения электронного документа, установил правовой статус, необходим, во избежание проблем его использования на практике.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Вершинин, А.П. Электронный документ: правовая форма и доказательство в суде: Учеб.-практич. пособие / А.П. Вершинин. – М.: БЕК, 2000. – 60 с.
2. СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]/ Режим доступа:// <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=AMS;n=32031>
3. Российская газета [Электронный ресурс]/ Режим доступа:// <http://www.rg.ru/2010/01/19/podpis.html>
4. Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz, de 22 Juli 1997.

5. Verordnung zur digitalen Signatur, de 22 Oktober 1997. Initiative Informationsgesellschaft Deutschland [Электронный ресурс]/ Режим доступа:// <http://www.iid.de>

6.BGB [Электронный ресурс]/ Режим доступа:// [http://bundesrecht.juris.de/bgb/\\_\\_\\_126.html](http://bundesrecht.juris.de/bgb/___126.html)

7.BGB [Электронный ресурс]/ Режим доступа:// [http://bundesrecht.juris.de/bgb/\\_\\_\\_126a.html](http://bundesrecht.juris.de/bgb/___126a.html)

## **ОХРАНА И ЗАЩИТА ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОГО ПРАВА НА СЕКРЕТЫ ПРОИЗВОДСТВА (НОУ-ХАУ)**

**Е.А. Попова, студентка ИПЭУ ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»**

**Научный руководитель:**

**И.В. Гордия, кандидат юридических наук, доцент**

Принятие ФЗ «О коммерческой тайне», «Об информации, информационных технологиях и защите информации» и четвертой части Гражданского кодекса, привели к возникновению новых объектов права, среди которых важное место занимает институт секретов производства ноу-хау.

Вместе со специальными нормативными актами формирование рассматриваемых отношений не привело к однозначному пониманию объекта права, его признаков и особенностей.

Без должного регулирования и возможности охраны секретов производства ноу-хау предприниматели не будут иметь стимулов для развития производственных мощностей, а главное, не сумеют защитить от конкурентов результаты своей интеллектуальной деятельности в виде секрета производства ноу-хау.

Во многих странах мира термин «ноу-хау» не является законодательным и не имеет точного юридического содержания. Тем не менее он получил широкое распространение. Возможно, это связано с тем, что в отличие от официальных



терминов, различающихся по странам, он по своему звучанию единообразен во всем мире. Его фактическое использование опережает в своем развитии законодательное признание [1].

Вопросы охраны и защиты прав на секреты производства как сложный объект права, имеющий двойственную правовую природу (информация и объект интеллектуальной собственности), участвующий одновременно в информационных и гражданско-правовых отношениях [2].

Правовая защита прав на секрет производства осуществляется в следующих формах:

1) неюрисдикционная защита (самозащита права, применение договорных санкций и т.п.) Поскольку, как уже было отмечено, законодательное или конвенционное решение вопроса отсутствуют, то обеспечение прав прежде всего зависит от правильно и четко сформулированного договора. Если же положения договора нарушаются, то применяются правила, установленные гражданско-правовым законодательством;

2) юрисдикционная защита:

в административном порядке — путем обжалования в вышестоящий в порядке подчиненности орган или специально уполномоченные органы;

в судебном порядке — путем конституционного, административного, гражданско-правового, уголовно-правового судопроизводства для привлечения лиц, виновных в нарушении прав и законных интересов, к ответственности (дисциплинарной, административной, гражданско-правовой, головной).

В качестве одной из проблем правовой защиты прав обладателей ноу-хау исследуется ограниченность возможностей защиты в судебном порядке, связанная с распределением бремени доказывания по таким делам и необходимостью сохранения конфиденциальности соответствующих сведений.

Защита права на ноу-хау представляет собой важнейший элемент их правового режима, она раскрывает характер закрепляемых законодательством прав и обязанностей обладателя ноу-хау [3].

Необходимо помнить, что защита гражданских прав обеспечивается применением предусмотренных законом способов защиты.

Рассматривая вопрос о способах защиты прав обладателей ноу-хау, следует отметить, что обладателем ноу-хау для защиты своих прав могут быть предъявлены следующие требования:

- о признании права — к лицу, которое отрицает или иным образом не признает право, тем самым умаляя интересы обладателя ноу-хау;

- о пресечении действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения, — к лицу, совершающему такие действия или делающему необходимые к ним приготовления;

- об изъятии без какого-либо возмещения изделий, изготовленных с нарушением права на ноу-хау, — к изготовителю этих изделий или любому их приобретателю, за исключением лиц, использующих данные изделия в личных целях;

- о возмещении убытков — к лицу, использовавшему ноу-хау без согласия обладателям причинившему ущерб обладателю ноу-хау;

- о публикации судебного решения о допущенном нарушении с указанием действительного обладателя ноу-хау.

Все перечисленные способы защиты, могут быть эффективно использованы обладателем ноу-хау. Вопрос о выборе способа охраны результата интеллектуальной деятельности в каждом конкретном случае должен решаться обладателем соответствующей информации с учетом рассмотренных достоинств и недостатков каждого способа, а также целей и сроков такой охраны и субъектной принадлежности информации. Возможно также построение модели охраны, основанной на сочетании указанных способов.

Интересный случай секрета производства гидроизолирующего материала «Пенетрон» приведен в работе М.Ю. Чайкова и О.М. Чайковой [4]. На российском предприятии готовят смесь песка и цемента, а затем приходит черный ящик из Америки с составом, который делает эту смесь проникающей водоизолирующей бетонной смесью. Как ни сильна российская химическая

наука, секрет смеси нашими учеными до сих пор не раскрыт. А владеют секретом «Пенетрона» только отец и сын — собственники американского предприятия. Широкоизвестен и пример с химическим составом «Кока-Кола», который также тщательно охраняется и известен только узкому кругу людей. Этот пример позволяет выявить признак ноу-хау, т.е. его конфиденциальность.

Общеизвестно, что момент возникновения прав на ноу-хау — это факт его создания, а момент прекращения прав на ноу-хау наступает, как только перестают существовать условия действия охраны.

Проблемы правовой охраны и защиты прав на секреты производства ноу-хау определяются мерой дозволенного поведения правообладателя, выраженной в возможности самостоятельно или посредством юрисдикционных органов применить в отношении обязанного лица меры государственно-принудительного характера с целью устранения препятствий в осуществлении субъективных интеллектуальных прав либо восстановления их в прежнем положении, либо наказания за нарушение.

Таким образом, в работе с секретом производства имеются и сложности, обусловленные неопределенностью механизма постановки секрета производства на бухгалтерский баланс и дополнительными расходами, которые сопровождают этот этап работы с ним. С одной стороны, в соответствии с п. 4 ст. 6 [5] «при выполнении условий... к нематериальным активам относятся, например, произведения науки, литературы и искусства; программы для электронных вычислительных машин; изобретения; полезные модели; секреты производства (ноу-хау); товарные знаки и знаки обслуживания». Поэтому чисто теоретически секреты производства на баланс ставить можно. Бухгалтерские службы при постановке объекта на баланс в качестве НМА «привыкли» иметь в наличии подтверждающий документ (федеральный охранный документ: патент или свидетельство). На секрет производства таких документов не предусмотрено.

Проблемой так же является определение стоимости секрета производства. Согласно ст. 16 Федеральный закон №135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации: «оценка не может проводиться оценщиком, если он

является учредителем, собственником, акционером, должностным лицом или работником юридического лица — заказчика оценки». Услуги независимого оценщика и уплата налога на прибыль — это дополнительные расходы.

В настоящее время существует законная основа получить надежную правовую охрану РИД и в то же время избежать негативных моментов, связанных с бухгалтерским учетом секрета производства. Для этого необходимо в соответствии с п. 2 ст. 3 Федеральный закон №98-ФЗ «О коммерческой тайне» требующему правовой охраны РИД (результат интеллектуальной деятельности) придать статус информации, составляющей коммерческую тайну. Но здесь также вытекает еще одна проблема, связанная с понятиями ноу-хау и коммерческая тайна, к которому российский законодатель до сих пор не выработал единый подход. При этом многие специалисты отождествляют данные понятия [6]. Однако указанные понятия имеют определенные различия [7]. Так, понятие «коммерческая тайна» применяется для обозначения режима охраны информации, в то время как понятие «ноу-хау» используется для обозначения объекта охраны, т.е. самой информации.

Некоторые специалисты также считают, что правовая охрана ноу-хау по своему характеру совпадает с правовой охраной коммерческой тайны [8]. Для того, чтобы разобраться в данной проблеме этих 2 понятий обратимся к таблице №1.

Охраняемый РИД	Необходимость введения режима КТ, согласно статье 10 закона	Объект	Необходимость ставить на баланс в качестве НМА	Документ, предписывающий критерии охраноспособности
Секрет производства (ноу-производства)	да	Вид интеллектуальной	да	Статья 1465 ГК РФ
Информация, составляющая КТ	да	Информация	нет	Статья 3, пункт 2, Закона №98-ФЗ

Отличие только в одном. Секрет производства нужно оценивать и ставить на баланс в качестве НМА (нематериальные активы), а информацию с грифом

«Коммерческая Тайна» — не нужно. Критерии охраноспособности, изложенные в ст. 1465 абз.3 и ст. 3, п. 2 абз.8, — тождественны, тем самым законодатель допустил один и тот же РИД защищать и как секрет производства, и как информацию, имеющую статус «коммерческая тайна». В отдельных случаях, когда предприятию выгодно увеличить свой уставный капитал, предпочтительнее, чтобы РИД имел статус секрета производства. В других случаях выгоднее, чтобы РИД имел статус информации, которая составляет коммерческую тайну. Причем переход одного в другое достигается действиями, выполняемыми внутри предприятия (выпуск соответствующего приказа по предприятию, процедура оценки и постановки на баланс в качестве НМА).

С учетом включения в ГК РФ норм, регламентирующих отношения, возникающие в связи с созданием и использованием ноу-хау (в самом общем виде), представляется целесообразным говорить о появлении реальных предпосылок для подготовки проекта специального законодательного акта, который должен носить комплексный характер и определять, в частности, порядок обозначения режима сведений для третьих лиц права и обязанности обладателей ноу-хау, ответственность за нарушение прав на ноу-хау, критерии оценки стоимости ноу-хау и т.д.

Специальное законодательство в обязательном порядке должно регламентировать вопросы правового режима ноу-хау, включая права и обязанности автора и обладателя ноу-хау.

По мнению В.А. Дозорцева, правомочия обладателя ноу-хау должны включать: право использовать ноу-хау, распоряжаться правом использования ноу-хау, а также право на раскрытие ноу-хау [9].

В специальном законодательстве представляется целесообразным также предусмотреть, что обладатель ноу-хау имеет право, например [10]:

требовать от лица, получившего доступ к ноу-хау в результате случая или ошибки, соблюдать режим конфиденциальности, в том числе требовать судебного принуждения к соблюдению режима конфиденциальности указанным лицом;

на денежную компенсацию за использование ноу-хау третьим лицом в своих интересах при условии, что:

- ноу-хау получено третьим лицом в результате случайности (ошибки) или передано данному лицу без соответствующей санкции обладателя;

- обладатель не имел и / или не имеет практической возможности пресечь использование ноу-хау третьим лицом.

Подводя итог вышесказанному необходимо, прежде всего, сформулировать особенности данного исключительного права на секреты производства:

1) данный договор, не требует регистрации и стороны располагают «свободой договора», т.е. могут записывать любые условия, не обращающие сделку в ничтожную в соответствии с действующим законодательством;

2) понятие ноу-хау не имеет определения в нормативных документах, не ограничено какой-либо территорией, не имеет правового статуса, может широко использоваться, и не может быть нарушено (т.к. не патентуется), и не может быть обнаружено;

3) один из главных признаков такого договора – конфиденциальность;

4) чисто теоретически секреты производства можно ставить на баланс;

5) отсутствие законных оснований для свободного доступа для третьих лиц к сведениям;

6) необходимо разграничивать понятия ноу-хау и коммерческая тайна.

Из вышеперечисленных особенностей можно выявить понятие ноу-хау. Так под ноу-хау следует понимать сведения конфиденциального характера, в том числе нераскрытые результаты интеллектуальной деятельности в научно-технической сфере (химические формулы, чертежи, опытные образцы и т.п.), которые могут применяться в промышленности, в торговле, в банковском деле и в других областях предпринимательской деятельности, известные ограниченному кругу лиц.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Добрынин, О.В. Особенности правовой регламентации ноу-хау: Дисс. ... канд. юрид. наук./ О.В. Добрынин.- М, 2003. С. 47—74.
2. Фейгешон, В.М. Интеллектуальная собственность, недобросовестная конкуренция и ноу-хау/ В.М. Фейгешон.- М.: ВНИИПИ, 1997. С. 78-97.
3. Гайнуллина, З.Х, Правовое обеспечение прав и законных интересов обладателей не общедоступной информации (коммерческой тайны, ноу-хау): Дисс. ... канд. юрид. наук./ З.Х. Гайнуллина.- М 1998. С. 30;
4. Чайков, М.Ю. Интеллектуальная собственность как инструмент маркетинга/ М.Ю. Чайков, О.М Чайкова // Маркетинг.- 2005. №6.
5. см. Положение по бухгалтерскому учету «Учет нематериальных активов» ПБУ 14/2007.
6. например, З.Ф. Гайнуллина, Д.А. Ситишко и др.
7. Ситишко, Д.А. Правовое регулирование секрета производства ноу-хау в Российской Федерации: Автореф. дисс. канд. юрид. наук./ Д.А. Ситишко.- М, 2009. С. 9—10.
8. Павлова, О.Г. Правовое регулирование коммерческой тайны как объекта гражданских правоотношений в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. Наук/ О.Г. Павлова.- М, 2005. С. 198.
9. Брагинский, М.И. Договорное право. Кн. 3: Договоры о выполнении работ и оказании услуг/ М.И. Брагинский, В.В. Витрянский; - М. 2002.- 976 с.
10. Потрашкова, О.А. Правовой режим секретов производства ноу-хау: информационно-правовые аспекты: автореф. дисс. ... канд. юрид. Наук/ О.А. Потрашкова.- М, 2009. С. 8.

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ ЛИЦ,  
СОСТОЯЩИХ В НЕЗАРЕГИСТРИРОВАННЫХ БРАЧНЫХ СОЮЗАХ**

**А.А. Сафарян, магистрантка ИПЭУ ТюмГУ  
Научный руководитель:**

## **Т.В. Краснова, кандидат юридических наук, доцент**

В современном мире все больше мужчин и женщин предпочитают не оформлять свои семейные отношения путем регистрации брака, выбирая иные виды совместного сожительства. Так называемые фактические брачные отношения, то есть совместное проживание и ведение общего хозяйства мужчиной и женщиной без законного оформления таких отношений в качестве брака, воспринимаемое со стороны третьих лиц в качестве единого семейного союза, имеют повсеместное распространение в нашем быту.

Одним из основных принципов действующего семейного законодательства Российской Федерации является признание лишь брака, заключенного в органах записи актов гражданского состояния (п. 2 ст. 1, п. 2 ст. 10 Семейного кодекса Российской Федерации) [1]. По общему правилу только зарегистрированный в установленном законом порядке брак порождает те права и обязанности, в том числе в отношении имущества, которые предусмотрены законом для супругов.

Вопрос имущественных отношений лиц, совместно живущих без регистрации брака был затронут еще в дореволюционный период, а если смотреть глубже, то даже с времен Древнего Рима, но остается актуальным до сих пор. Это подтверждается результатами переписи России 2002 года, при которой впервые в истории российских переписей считали помимо официально зарегистрированных браков незарегистрированные браки, численность последних составила около шести миллионов человек, то есть три миллиона пар [2; 11]. Вместе с тем, действующее семейное законодательство никаким образом не регулирует имущественные отношения, возникающие между лицами, которые не регистрировали брак, хотя и составили семью. Соответственно, по нашему мнению, в обществе назрела необходимость урегулирования имущественных отношений лиц, проживающих единой семьей без государственной регистрации заключения брака и оставлять данную проблему вне сферы правового регулирования нельзя. Данной позиции придерживаются многие исследователи и специалисты в разных областях [3]; [4].



Поскольку в одном из первых нормативных источников советского периода - Кодексе законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве РСФСР 1918 г. [5] отсутствовало правовое регулирование фактического брака, постоянно нарастающие противоречия между нормой права и реальной действительностью не могли остаться незамеченными в судебной практике: при рассмотрении дел о разделе имущества, нажитого в процессе внебрачного сожительства, суды все чаще были вынуждены по аналогии применять режим совместной семейной собственности.

Вопрос имущественных отношений лиц, совместно живущих без регистрации брака, был вновь затронут в 1973 г.. Подтвердив недопустимость применения по аналогии норм семейного законодательства к имущественным отношениям лиц, состоящих в фактических брачных отношениях, Пленум Верховного Суда РСФСР в Постановлении от 21 февраля 1973 г. [6] определил, что к указанным отношениям должны применяться гражданско-правовые нормы об общей долевой собственности.

Несмотря на то, что данное постановление уже утратило силу, регулирование имущественных отношений фактических супругов и сегодня производится по установленному тогда правилу, то есть на основании положений гражданского законодательства об общей долевой собственности. Это вытекает из содержания п. 2 ст. 244 Гражданского кодекса РФ: общая собственность на имущество является долевой, за исключением случаев, когда законом предусмотрено образование совместной собственности на это имущество. Аналогичную позицию занимает большинство исследователей, обращавшихся к данной тематике в правовой литературе [7; 118-120]; [8; 89-91]. И это несмотря на то, что в силу лично-доверительного характера отношений между фактическими супругами они в действительности владеют и пользуются имуществом сообща, без определения долей – то есть так, как это происходит при режиме совместной собственности.

Признание имущества, приобретенного фактическими супругами, их долевой, а не совместной собственностью, безусловно, невыгодно тому, кто

после прекращения совместной жизни заявляет требования об этом имуществе, причем невыгодно по целому ряду причин.

Во-первых, при разделе совместного имущества, нажитого в фактическом браке, определяются степень участия каждого из фактических супругов в приобретении такого имущества, исходя из размера средств или труда, вложенных каждым из них в приобретение либо создание той или иной вещи, и необходимо доказать сам факт и размер этого вложения (средствами, личным трудом). При этом из-за отсутствия регистрации брака труд по ведению домашнего хозяйства не учитывается в обязательном порядке, а заработная плата и иные доходы фактических супругов от трудовой, предпринимательской, интеллектуальной деятельности не являются их общим имуществом.

Во-вторых, даже если лица, состоявшие в фактических брачных отношениях, зарегистрировали брак, имущество, приобретенное ими во время совместной жизни, но до регистрации брака, не будет признано общим имуществом супругов. Разрешая спор супругов о праве собственности на такое имущество, суд должен руководствоваться не положениями семейного законодательства, а нормами гражданского законодательства об общей долевой собственности и определить долю каждой из сторон в зависимости в зависимости от степени ее участия в создании общей собственности.

Единственным и редким исключением будет случай, когда имущество было нажито совместно лицами, проживающими в незарегистрированном браке с 1926 года до 8 июля 1944 года, поскольку в указанный период закон придавал фактическим брачным отношениям такое же правомерное значение, как и зарегистрированному браку. Имущество, приобретенное лицом, состоящим в фактических брачных отношениях в указанный период, считается их совместной собственностью.

В целях урегулирования разногласий между фактическими супругами и предоставления им правовой защиты, так как они не вправе заключать брачный договор (ст. 41 СК РФ), исследователями данной проблемы [9; 91-94]; [10; 61-64] предлагается использовать гражданско-правовые соглашения, основанные на

положениях ГК РФ об общей долевой собственности, такие как соглашение о разделе имущества, находящегося в общей долевой собственности, а также соглашение о порядке владения, пользования, распоряжения таким имуществом, о распределении плодов и доходов от использования такого имущества (ст. 246-248, 252 ГК РФ). Но поскольку законодатель не указывает на особенность таких отношений, включающих лично-доверительный характер, факт ведения совместного хозяйства, другие фактические обстоятельства, свойственные семейной жизни двух супругов, то напрашивается вполне логичный вопрос: какая разница между фактическими семейными отношениями мужчины и женщины и любого совместного проживания двух или более лиц, независимо от их пола и (или) наличия семейных отношений?

В Германии распространены так называемые договоры о партнерстве, которые регулируют имущественные отношения фактических супругов. В них предусматриваются, например, следующие положения: право одного партнера пользоваться вещами другого без предоставления замены потребляемых вещей; равное участие партнеров в расходах на наем жилого помещения для совместного проживания; обязанность партнера, расторгающего фактический брак, выехать из такого помещения и обязанность другого партнера освободить его со следующего после выезда месяца от расходов по оплате жилья; общая долевая собственность на приобретенные в период сожительства предметы домашнего обихода и раздел их при прекращении сожительства таким образом, чтобы каждый партнер имел возможность в дальнейшем вести отдельное хозяйство [7; 118-120]. Но в такие договоры фактические супруги не вправе включать положения, затрагивающие интересы третьих лиц или государства.

Поскольку распространенность и растущая популярность фактических браков набирает все большие обороты, представляется, что данный зарубежный опыт может оказаться полезным для России. Следует согласиться с позицией Т.В. Красновой [9] о том, что целесообразно закрепить в специальном законе возможность заключения лицами, состоящими в незарегистрированном браке, соглашений об имуществе фактических супругов и подробной регламентации

порядка заключения указанных соглашений. Наделив таким правом только полностью дееспособных фактических супругов и только при отсутствии ранее заключенного, не прекратившего свое действие, договора об имуществе фактических супругов.

Интересы фактических супругов в нашей стране действительно нуждаются в защите. Изменения, произошедшие в жизни общества, заметно пошатнули прежние нравственные устои, и фактический брак стал распространенным явлением среди граждан России в возрасте 18-30 лет. Поэтому не допустимо безразличное отношение права к регулированию имущественных отношений лиц, состоящих в незарегистрированных семейных отношениях

Осуществляя постановку вопроса о любых изменениях в правовой среде и существующей практике фактических брачных отношений, необходимо быть готовым к тому, что аналогия с семейными правоотношениями вызовет осуждение и будет расценена как попустительство легкомысленному отношению к браку, и без того прогрессирующему в обществе в последние годы. Мы отнюдь не оспариваем этого мнения, тем не менее, при наличии указанного безответственного отношения сама по себе регистрация брака панацеей не является. Об этом убедительно свидетельствует высокое число «быстрых» разводов, особенно среди молодых супружеских пар. По данным Госкомстата в 2008 году на 100 заключенных браков в России приходится 59 разводов. И за предыдущие годы статистика удручает: в 1995 году – 61,9 %, в 1998 году – 59,1 %, в 2000 году – 70 %, в 2001 году – 76,2%, в 2002 году – 83,7 %, в 2003 году – 73,1 %, в 2005 году – 56,7 % [11].

Таким образом, правовая защита большинства фактических супругов должна обеспечиваться, как было отмечено, путем заключения соглашений, предусмотренных для участников общей долевой собственности, других, не противоречащих закону договоров, используя зарубежный опыт заключения договоров о партнерстве, но с учетом значительной доработки для их практического применения. При отсутствии закона, прямо регулирующего отношения лиц, состоящих в фактическом браке, по поводу создания общей

собственности по аналогии правильнее применять нормы семейного законодательства об имущественных последствиях недееспособного брака.

Соглашаясь с мнением Н.Н. Тарусиной в том, что необходимо принимать некоторые меры по регулированию имущественных прав в фактическом браке, но речи о «полном уравнивании» зарегистрированных и незарегистрированных браков не идет, лишь о решении имущественных и иных материальных споров при прекращении фактического брака. В отношениях, связанных с рождением и воспитанием детей, права детей защищаются независимо от того, состоят ли родители в зарегистрированном или фактическом браке. Однако обязанность по содержанию и воспитанию детей может быть возложена на супруга, состоящего в фактическом браке, только в случае установления происхождения детей в порядке, предусмотренном законом (ст. 48, 49 СК РФ).

С учетом изложенного оптимальным решением анализируемой проблемы явилось бы принятие специального закона, устанавливающего особый статус лиц, состоящих в фактическом браке, а также вопросы правового регулирования их имущественных отношений.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Семейный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.
2. Основные итоги всероссийской переписи населения 2002 г. - М., 2003.- С. 11.
3. Сивохина, С.В. Понятие брака и условия его действительности в современной праве России и Франции: дисс. ...канд. юрид. Наук / С.В. Сивохина. - Самара, 2006.
4. Нарлицын, Н. Свадьба. Развод и наоборот. Беседы с психологом. / Н. Нарлицын. - М.: Махаон, 2002. - 416 с.
5. Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 76 - 77. Ст. 818.
6. Постановление Пленума Верховного Суда РСФСР от 21 февраля 1973 г. № 3 «О некоторых вопросах, возникших в практике применения судами Кодекса о браке и семье РСФСР» // БВС РСФСР. 1973. № 5.

7. Косова О. Ю. «Фактические браки» и семейное право / О.Ю. Косова // Правоведение. - 1999. - № 3. - С. 118 – 120.

8. Реутов С.И. К вопросу о фактических брачных отношениях / С.И. Реутов // Вопросы гражданского, трудового и колхозного права: Ученые записки № 290. – Пермь, 1973. - С. 89 – 91.

9. Краснова Т.В. Проблемы правового регулирования отношений фактических супругов / Т.В. Краснова // Обеспечение прав и свобод человека и гражданина: сб. ст. по итогам междунар. науч. конф. Часть 5. – 2008. - С. 91 – 94;

10. Измайлов, В.В. Материальные вопросы при прекращении фактического брака / В.В. Измайлов // Юрист ВУЗа. - 2010. - № 6. - С. 61 – 64.

11. См. сайт Федеральной службы государственной статистики: [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.gks.ru/wps/portal/>

**ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО И  
АРБИТРАЖНОГО ПРОЦЕССА В УСЛОВИЯХ  
ИННОВАЦИОННОЙ РОССИИ**

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ИСКОВОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО  
ДЕЛАМ О ПРИСУЖДЕНИИ КОМПЕНСАЦИИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВА  
НА СУДОПРОИЗВОДСТВО В РАЗУМНЫЙ СРОК ИЛИ ИСПОЛНЕНИЯ  
СУДЕБНОГО АКТА В РАЗУМНЫЙ СРОК**

**Р.М.Бекшенев, студент ИПЭУ ТюмГУ,**

**Е.А.Ефимова, студентка ИПЭУ ТюмГУ**

**Научный руководитель:**

**Н.В.Сухова, кандидат юридических наук, доцент  
кафедры гражданского права и процесса**

Нарушение установленных законом сроков судебного разбирательства и исполнения судебного решения явление нередкое для российской судебной системы. Этому могут способствовать как объективные причины, например, необходимость приостановления процесса для производства экспертизы или обжалование дела в нескольких инстанциях, так и субъективные, связанные с неправомерными действиями соответствующих органов и должностных лиц. Зачастую длительные сроки судебной волокиты останавливают граждан в их стремлении защищать свои права и законные интересы через государственные институты судебной власти, что является нарушением конституционного права на судебную защиту. До недавнего времени единственной возможностью правовой защиты граждан в случае нарушения их законных прав на разумность сроков судопроизводства и исполнения решения было обращение в Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ). В связи с тем, что внутреннее российское законодательство не допускало возможности устранения нарушения прав заявителей, ЕСПЧ присуждал справедливые компенсации потерпевшей стороне. Наиболее значимым в правоприменительной практике ЕСПЧ стало

постановление от 15 января 2009 года по делу «Бурдов против Российской Федерации», которым были удовлетворены требования заявителя о взыскании компенсации за нарушение разумных сроков судопроизводства. Суд определил, что власти государства-ответчика обязаны ввести в течение шести месяцев со дня вступления постановления в силу эффективное внутреннее средство правовой защиты или комбинацию таких средств, которые обеспечат адекватное и достаточное возмещение в связи с неисполнением или несвоевременным исполнением решений национальных судов с учетом конвенционных принципов, установленных в прецедентной практике Европейского Суда [1]. Несмотря на то, что Россия не передавала ЕСПЧ часть своего суверенитета, позволяющего принимать решения об изменении внутреннего законодательства, в целях предотвращения в будущем удовлетворения подобных жалоб, государство внесло необходимые изменения в действующее национальное законодательство Российской Федерации.

Стоит отметить, что Конституционный Суд в одном из своих определений так же обращал внимание на данный недостаток российского права. В своей правовой позиции Суд исходит из того, что в России как демократическом правовом государстве недопустимо злоупотребление со стороны публичной власти таким порядком исполнения судебных решений, вынесенных по искам к публичным образованиям, в том числе к самой Российской Федерации, который не предусматривает возможность принудительного взыскания бюджетных средств. Он при этом полагает, что обязанность надлежащей организации исполнения этих судебных решений должна обеспечиваться другими институтами, включая институт ответственности. Виды ответственности, как известно, определяются положениями гражданского законодательства Российской Федерации, а также международными обязательствами Российской Федерации, в том числе вытекающими из Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В частности, речь идет о ее статье 13, о праве каждого на эффективное средство правовой защиты, которому корреспондирует обязанность государства обеспечить соответствующие правовые инструменты,



гарантирующие эффективную защиту в случае нарушения признанных в Конвенции прав и свобод. При этом, по смыслу данной статьи, установление соответствующих механизмов в национальном законодательстве должно предусматривать такой же уровень правовой защиты, как и при обращении в межгосударственные органы по защите прав человека, в частности в Европейский Суд по правам человека. Вместе с тем, отсутствие в российском праве положений, прямо предусматривающих возможность компенсации вреда, причиненного неисполнением судебных решений, вынесенных по искам к государству и иным публично-правовым образованиям, может рассматриваться как законодательный пробел, наличие которого приводит к нарушению конституционных прав граждан. Этот пробел, с учетом необходимости скорейшей реализации международно-правовых обязательств Российской Федерации, и предоставления гражданам Российской Федерации эффективного средства правовой защиты от нарушений, связанных с неисполнением судебных решений, вынесенных по искам против государства и иных публичных образований, может быть устранен путем введения специального законодательного регулирования [2].

Во исполнение указанных выше постановления ЕСПЧ и определения Конституционного Суда, и был принят Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. N 68-ФЗ "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок". Были также внесены изменения в ряд нормативно-правовых актов, в том числе, – введена новая глава (гл. 22.1) в Гражданский процессуальный кодекс РФ. Кроме того, Пленумы Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, в совместном постановлении от 23 декабря 2010 г. дали соответствующие разъяснения по вопросам, возникшим при рассмотрении дел данной категории. Фактически, был установлен новый вид искового судопроизводства с присущими ему процессуальными особенностями судебного разбирательства.

Вместе с тем, несмотря на все эти усилия, направленные на обеспечение условий реализации права на рассмотрение дела в разумные сроки, в настоящий момент существует ряд проблем правового регулирования производства о присуждении компенсаций за нарушение права на судопроизводство или исполнения судебного акта в разумный срок, которые препятствуют защите нарушенных прав граждан.

Во-первых, изменениями в законодательстве допускается возможность взыскания компенсации за нарушение сроков исполнения судебных актов о наложении взыскания только на средства бюджетной системы Российской Федерации. Однако данным положением закона нарушаются законные интересы взыскателей денежных средств не бюджетной системы, которые не имеют возможности защиты нарушенного права на исполнение судебного акта в разумный срок (а это львиная доля исполнительных производств, относящихся к сфере ЖКХ). Тем самым, в этой части закон ориентирован лишь на случаи, все чаще попадающие в поле зрения Европейского суда (выплаты чернобыльцам, "боевые", перерасчет пенсий и т.д.). Но если годами не исполняется судебный акт о ремонте квартиры силами ЖЭК, то на компенсации в упрощенном порядке заявитель претендовать не вправе. Здесь речь идет об ответственности (хотя правовая природа компенсации остается спорной) государства не за действия должников по конкретному исполнительному производству, а за бессилие всей системы органов принудительного исполнения судебных актов, вынесенных именем государства.

Во-вторых, исполнение судебного решения о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство или исполнение судебного акта в разумный срок осуществляется в том же порядке, который установлен для исполнения акта, разумность сроков, исполнения которого оспаривается. Отсюда следует, что заявитель, которому присуждена компенсация за нарушение разумных сроков исполнения судебного акта, не застрахован от задержки взыскания компенсации. Действительно, М.Ю Питилимов отмечает, какие-либо дополнительные гарантии исполнения в установленные сроки решений судов о

присуждении компенсаций за нарушение права на разумный срок судопроизводства отсутствуют, так как законодателем не установлен принудительный порядок исполнения решений против казны[3]. Таким образом, если решения российских судов о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или исполнение судебного акта в разумный срок исполняться не будут, единственным средством защиты нарушенных прав взыскателей будет обращение в ЕСПЧ.

В-третьих, заявление о присуждении компенсации может быть возвращено ввиду того, что сроки судебного разбирательства, очевидно, свидетельствуют об отсутствии нарушения права на судопроизводство в разумный срок. Данное основание для возвращения заявления о присуждении компенсации предусмотрено п.5 ч.1 ст. 244.6 Гражданского процессуального кодекса. Таким образом, судья уже на этапе поступления заявления в суд, без судебного разбирательства, может сделать вывод о невозможности присуждения компенсации. Тем самым, процессуальный закон заранее предоставляет основание для возможных злоупотреблений со стороны судьи. С другой стороны, имеется необходимость «фильтровать» безосновательные заявления, чтобы не перегружать судебную систему отказными производствами. В связи с этим, по мнению авторов, имеет смысл определить понимание разумности сроков судопроизводства и исполнения судебного решения в руководящих разъяснениях Пленумов Судов высших инстанций.

В-четвертых, одним из условий обращения в суд с требованием о взыскании компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок является обращение в ходе судебного разбирательства к председателю суда с заявлением об ускорении рассмотрения дела. Оно может быть подано в случае, если после приема заявления к производству суда дело долгое время не рассматривалось, и судебный процесс затягивался. Однако на практике возможна ситуация, когда после поступления искового заявления в суд длительное время не решается вопрос о его принятии к производству суда. Исходя из буквального толкования процессуального закона, в подобной

ситуации отсутствует возможность обращения к председателю суда с заявлением об ускорении дела. Несмотря на то, что практика зачастую исходит из расширительного толкования действующего законодательства, на наш взгляд, следует изменить содержание п.6 ст. 6.1. Гражданского процессуального кодекса, предусмотрев возможность подачи заявления об ускорении рассмотрения дела в случае затягивания производства со дня поступления искового заявления в канцелярию суда.

В-пятых, возникает вопрос об эффективности производства о присуждении компенсаций за нарушение права на судопроизводство и исполнение судебного акта в разумный срок как внутригосударственного средства правовой защиты. Особенно актуальной данная проблема предстает в свете практики Европейского суда по правам человека, присуждавшего российским заявителям большие суммы компенсаций. В действительности, национальное законодательство и судебная практика исходят из обязанности российских судов при определении размера компенсаций руководствоваться, наряду с принципами разумности и справедливости, также практикой ЕСПЧ. Б.В.Журбин, обратившись к практике судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации, отмечает, что за минувший год коллегией было рассмотрено 13 дел о присуждении компенсаций, из которых пять заявлений было удовлетворено. При этом суммы взысканных компенсаций составляли не менее восьмидесяти тысяч рублей. (То есть в данном случае можно утверждать о соразмерности данных компенсаций, с присуждаемыми ЕСПЧ). По свидетельству заместителя председателя Высшего арбитражного суда Татьяны Андреевой, продолжает данный автор, в аппарате уполномоченного России в ЕСПЧ была разработана примерная шкала компенсаций: 2 евро за день просрочки по делам о невыплате пособий, «боевых» и компенсаций за незаконное привлечение к уголовной ответственности. Как показал анализ судебной практики, суммы присужденных компенсаций колеблются в основном в пределах от 10 000 до 100 000 руб. Максимальная — 240 000 руб. — присуждена Ростовским областным судом в связи с уголовным делом по факту смерти ребенка — расследование по данному

делу растянулось на четыре года. Однако большую же часть жалоб суды вообще не рассматривают. Из 1570 заявлений о компенсации, поступивших в суды общей юрисдикции, к производству принято лишь 140, что обуславливается тем, что компенсация положена, только когда речь идет о взыскании бюджетных средств [4]. И в самом деле, оказывается, если ориентироваться на сложившуюся судебную практику, что под действие закона не подпадает примерно половина жалоб, которые находятся сейчас в ЕСПЧ.

Некоторые авторы правомерно задают вопрос о правовой природе компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок [5]. Присуждение данной компенсации не препятствует одновременному взысканию убытков, причиненных незаконными действиями/бездействием государственных органов, и в то же время лишает возможности взыскания компенсации морального вреда. Исходя из этого, можно было бы сделать вывод о личном неимущественном характере данного требования. Однако п. 5 Постановления Пленума Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.12.2010 г. допускает возможность правопреемства лиц, чье право на разумный срок судопроизводства нарушено, что является нехарактерным для личных неимущественных требований, поскольку не согласуется с их природой.

Подводя некий итог, следует отметить, что закон о процессуальной компенсации хотя и восполнил пробел в правовом регулировании, однако узость сферы его действия обуславливает, вероятно, столь же ограниченное его применение на практике. Этому способствуют весьма длительные процессуальные сроки, по истечении которых допускается возможность подачи заявления о присуждении компенсации, а также отсутствие права на компенсацию у граждан, не являющихся взыскателями средств бюджетной системы, при нарушении их права на исполнение судебного решения в разумный срок.

Действующая "усеченная" версия закона о компенсациях не позволяет гражданам в полной мере защищать свои нарушенные права. Для того, чтобы

производство по делам о присуждении компенсаций стало эффективным средством внутригосударственной правовой защиты, а не промежуточным этапом перед обращением в ЕСПЧ, необходимо совершенствование отечественного законодательства, направленное на расширение сферы применения данного вида судопроизводства и предоставление дополнительных гарантий в части исполнения решений о наложении взысканий на средства бюджетной системы.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Постановление Европейского суда по правам человека от 15 января 2009 г. по делу «Бурдов против Российской Федерации» [Электронный ресурс]/ Режим доступа:// <http://europeancourt.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/burdov-protiv-rossii-postanovlenie-evropejskogo-suda>.

2. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 08 февраля 2011 г. № 115-О-О. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Головина Сергея Дмитриевича на нарушение его конституционных прав ч.1 ст.1 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»: // СПС «Консультант Плюс».

3. Питилимов М.Ю. Деньги за потерянное время./ М.Ю.Питилимов// ЭЖ-Юрист.-2010.- № 25.- С.7.

4. Журбин Б.В. Расплата за волокиту./ Б.В.Журбин// ЭЖ-Юрист.-2010.-№ 22.-С.8.

5. Фоков, А.П. О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного решения в разумный срок./ А.П.Фоков// Российский судья.-2010.-№ 7.-С.2-4.

### **ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ЮРИСДИКЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИНЫХ ФЕДЕРАЛЬНЫХ СУДОВ**

**О.В. Веймер, студентка ИПЭУ ТюмГУ,  
А.А. Моисеев, студентка ИПЭУ ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»**

**Научный руководитель:**

**Н.В. Сухова, кандидат юридических наук,  
доцент кафедры гражданского права и процесса**

Юрисдикция (с лат. Jus, juris – право, dicere – говорить) – судоговорение, право отправлять правосудие, а также местность, на которую это право распространяется [6].

В соответствии с частью 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации [1] судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Судебная власть осуществляется разными по своей природе, принципам организации и деятельности судебными органами. Однако зачастую на практике возникает проблема разграничения компетенции между различными ветвями судебной власти по поводу проверки нормативно-правовых актов на предмет соответствия Конституции или иным федеральным законам. Это связано с тем, что деятельность по отправлению правосудия должна беспрекословно и неустанно подтверждать и подтверждать содержание статьи 2 основного закона, придавая этому положению особую важность: человек, его права и свободы являются высшей ценностью, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства [1].

Конституционный Суд Российской Федерации как судебный орган конституционного контроля занимает особое положение в системе федеральных судов, потому что в отличие от общих и арбитражных судов его юрисдикционная деятельность носит не правоприменительный, а право проверяющий характер. В связи с этим, Конституционный Суд при рассмотрении дел в порядке конституционного судопроизводства решает только вопросы права. Установление фактических обстоятельств дела осуществляется им постольку, поскольку это не входит в компетенцию иных федеральных судов

[4]. Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает два вида споров, имеющих конституционно-правовое значение:

1. Споры о конституционности законов и иных нормативно-правовых актов.
2. Споры о компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В судебной практике и в теории процесса выделяются 4 критерия разграничения полномочий Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции. Такими критериями являются, во-первых, характер правового акта, подлежащего проверке, а также его место в правовой системе России. Во-вторых, уровень правовой коллизии; в третьих, характер субъекта – инициатора проверки акта; и в-четвертых, характер юридических последствий нормоконтроля [4]. На основании названных критериев, по мнению авторов, может быть предложена следующая сравнительная характеристика компетенций Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции.

<b>Критерии</b>	<b>Конституционный Суд РФ</b>	<b>Суды общей юрисдикции</b>
<b>Характер правового акта, подлежащего проверке</b>	Федеральные законы, нормативные акты Президента, Федерального собрания, Правительства РФ, конституций (уставов) субъектов, законы и нормативные акты субъектов, изданные по вопросам самостоятельного или совместного ведения.	Все иные акты, образующие правовую систему РФ – ненормативные акты Президента, Федерального собрания, Правительства РФ, нормативные и ненормативные акты федеральных органов исполнительной власти и т. д.
<b>Уровень правовой коллизии</b>	Проверка на конституционность	Проверка на законность
<b>Характер юридических последствий нормоконтроля</b>	Признание акта неконституционным - Утрата юридической силы - Исключение из правовой системы	Признание акта недействительным - Утрата юридической силы - Исключение из правовой системы без специальной процедуры отмены законодательным или иным органом, его издавшим - Окончательное решение для конкретного дела



Что касается правовых последствий решений Конституционного суда и судов общей юрисдикции, стоит отметить, что решение Конституционного Суда является не окончательным решением для конкретного дела, так как Конституционный Суд Российской Федерации не может рассматривать фактические обстоятельства дела, соответственно рассмотрение конкретного дела судом общей юрисдикции следует уже после признания акта неконституционным. В данном случае итоговое решение по конкретному делу остается за судом общей юрисдикции. Решение же суда общей юрисдикции по проверке акта на законность, вместе с тем является и итоговым решением по конкретному делу.

Кроме того, следует отметить, что суд общей юрисдикции также располагает другими возможностями относительно акта, который по его мнению является неконституционным. Так, первым вариантом является неприменение данного акта, игнорирование его судом без обращения в Конституционный Суд Российской Федерации. Ещё одним вариантом, как известно, выступает непосредственное применение Конституции, что в свою очередь является весьма проблематичным, так как основной закон государства содержит в себе нормы общего характера, со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Более того, стоит отметить, что правовое положение Конституционного Суда в настоящее время вызывает немало споров. Так, Г.Л. Осокина называет такую проблему, как неравноправие судов в судебной системе России. Действительно, конституционное, арбитражное и гражданское виды судопроизводства представляют собой равноправные формы правосудия, однако в случае признания правового акта неконституционным, Конституционный Суд России предписывает всем правоприменителям (в том числе федеральные суды) действовать в соответствии со своими правовыми позициями.

Другим дискуссионным вопросом является проблема юридической силы определений Конституционного Суда России. Дело в том, что Конституционный Суд, зачастую в своих определениях вынужден выходить за пределы своей

компетенции, переходя к непосредственному толкованию не Конституции России, а федеральных законов. Очевидно, что по данному вопросу в науке процесса не существует единства мнений. Так, согласно позиции Т.В. Сахновой, анализ постановлений Конституционного Суда позволяет констатировать, что его деятельность в настоящее время действительно нередко восполняет "пробелы" в правоприменительной деятельности судов по защите субъективных прав и законных интересов. Однако "приближение" деятельности Конституционного Суда к правосудной деятельности свидетельствует лишь о слабости реального правосудия. Функции конституционных судов и судов общей юрисдикции, арбитражных судов по своей природе различны, как различны существо и назначение осуществляемой ими деятельности в сфере защиты» [5]. Таким образом, остается нерешенным вопрос – имеют ли определения Конституционного Суда Российской Федерации юридическую силу закона либо Конституции или являются выражением «правовой позиции» судей Конституционного Суда?

Изучая заявленную проблематику нельзя не обратиться к опыту зарубежных стран.

Следует отметить, что в США особый орган конституционного контроля отсутствует. Данную функцию исполняет Верховный Суд.

Приведем к примеру фрагмент Статьи III Конституции США, которая была принята 17 сентября 1787 года:

*Раздел 1. Судебная власть Соединенных Штатов предоставляется одному Верховному суду и таким нижестоящим судам, какие Конгресс может время от времени учреждать...[2]*

Вместе с тем, во Франции существует специальный орган конституционного контроля, который является квазисудебным. В состав Конституционного Совета входят и бывшие президенты, решением Совета закон или отдельное его положение не могут быть отменены. Обратиться в Совет может лишь только ограниченный круг лиц – Президент, Премьер-министр,

председатели Сената и Национального собрания, группы депутатов или сенаторов не менее 60 человек [3].

Решения Конституционного совета обжалованию не подлежат и согласно статье 62 Конституции Франции «обязательны для всех публичных властей, для всех административных и судебных органов».

Другой особенностью Конституционного совета, отличающей его от конституционных судов в других странах, является то, что особые мнения судей, не согласных с мнением большинства, не публикуются. Крупный французский юрист Жорж Ведель, заседавший в Совете в 1980—1989 гг., считал это соответствующим правовой традиции Франции [3].

Смысл такой государственно-властной деятельности как правосудие не может определяться только лишь через необходимость наличия судебной ветви власти.

Генеральная Ассамблея ООН 10 декабря 1948 года, принимая во внимание, что 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; провозгласила, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства. Отсюда следует, что специальное выделение такого органа как Конституционный Суд должно лишь способствовать реализации названных целей, иначе оно потеряет смысл.

Полагаем, что активная деятельность Конституционного Суда, направленная на выявление конституционно-правового смысла, оказывает эффективное влияние на сущность такой формы государственно-властной деятельности, как отправление правосудия, способствует соблюдению прав и свобод человека и гражданина и единообразию применения законов на своей территории Российской Федерации. Ведь по элегантному выражению Цэlsa, *jus est ars boni et aequae* – право есть искусство доброго и справедливого [5].

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 445
2. Transcript of the Constitution of the United States – Official. [Электронный ресурс]/ Режим доступа:// [http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution\\_transcript.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html)
3. Constitutional Council. France [Электронный ресурс]/ Режим доступа:// <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution.25740.html>
4. Осокина, Г.Л. Курс гражданского судопроизводства России. Общая часть [Электронный ресурс]/ Режим доступа:// <http://www.twirpx.com/file/68452/>
5. Цитируется по: Т.В. Сахнова (Сахнова, Т.В. Курс гражданского процесса: теоретические начала и основные институты [Электронный ресурс]/ Режим доступа:// <http://www.twirpx.com/file/257483/>)
6. Словари. Яндекс. [Электронный ресурс]. Режим доступа. <http://slovari.yandex.ru/юрисдикция/значения>

# **ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА**

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О РЕЛИГИОЗНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ В СВЕТЕ ОПЫТА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

**А.А. Агафонова, аспирантка ЮИ ТГУ**

**Научный руководитель:**

**А.М. Барнашов, кандидат юридических наук, доцент**

Религиозный вопрос всегда был актуален для многонациональной и многоконфессиональной России. Конституция 1993 г., провозгласив Российской Федерации (далее – РФ) демократическим и правовым государством, гарантировала каждому свободу совести и свободу вероисповедания. Институциональной формой реализации этих свобод является создание и деятельность религиозных объединений в соответствии, в частности, с Гражданским кодексом РФ, Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федеральным законом от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных организациях» и пр. Однако в действующих актах зачастую встречаются коллизии, ошибки юридической техники, противоречивость федерального и регионального законодательства, дублирование норм, регулирующих одну группу общественных отношений, в источниках разных уровней и отсутствие должной регламентации применительно к важнейшим вопросам (например, миссионерства, образования, капелланства, ответственности и др.). Существование подобных явлений сдерживает прогрессивное развитие отношений в сфере реализации свободы совести, приводит к нарушению прав человека. Потому искоренение указанных недоработок, на наш взгляд, должно стать одним из основных направлений

реформирования системы правовых источников в рамках модели человек – церковь – государство.

С учетом сложившейся религиозной ситуацией в стране, неоднократно высказывалось мнение о необходимости законодательного введения такого понятия, как «традиционные религии», и соответственно, «традиционные религиозные организации», с закреплением за ними дополнительных прав и гарантий деятельности. Для чего предлагались разные законопроекты (например, «О традиционных религиях», «О социальном партнерстве государства и традиционных религиозных организаций в Российской Федерации», «О традиционных религиозных организациях в Российской Федерации» и пр.). Но они содержат многочисленные недостатки юридической техники и лексики, противоречия как при определении самого подхода в регулировании государственно-конфессиональных отношений, так и при его изложении. Законопроекты зачастую абстрактны в своем содержании, очень громоздки, соединяют различные взгляды на решение насущных проблем, не содержат четко выраженного в виде правовых норм комплекса мер, направленных на улучшение правового регулирования в сфере отношений между государством и религиозными объединениями (либо определенной части религиозных организаций), на разрешение каких-то серьезных вопросов в рассматриваемой сфере. Для преодоления подобной ситуации обратимся к зарубежному опыту.

В мировой практике виды религиозных структур весьма разнообразны. В свою очередь, государства разработали ряд моделей взаимодействия ними [1]. Сейчас наиболее характерной является ситуация, когда законодательно предусмотрены различные правовые структуры, и религиозные общины могут выбирать наиболее подходящую для них структуру. Например, в Соединенных Штатах Америки (далее - США) для отправления культа объединению лиц не нужна предварительная регистрация, санкционирование или лицензирование. Но религиозные группы, как правило, проходят процедуру регистрации. В ряде штатов есть законы относительно отдельных конфессий (например, Коннектикут, Делавэр, Иллинойс, Канзас, Луизиана, Мэн, и пр.) Количество

предусмотренных в них организационно-правовых форм меняется от штата к штату. Так, в Нью-Йорке их более 35, но в большинстве случаев – не более 7. Наиболее распространенными сегодня являются организации, основанные на членстве в них, создание которых предусмотрено в 43 из 50 штатов. Практически во всех штатах религиозные группы могут создаваться в форме простых некоммерческих организаций. Например, Кодекс штата Калифорния о корпорациях [1] различает некоммерческие корпорации общественной пользы и взаимной выгоды (§ 5046). Религиозные корпорации общественной пользы регулируются в большей степени, чем прочие в силу уважения к религиозной свободе (§§ 5110, 9110). Другие штаты последовали примеру Калифорнии и признали особый статус религиозных корпораций.

В целом можно отметить, что в США: необходимое для регистрации количество учредителей невелико – не более 10 человек (а, как правило, 5); предоставление в ходе регистрации документов носит информационный характер (данные об учредителях, основных органах, контактная информация и пр.). Таким образом, в США признаются все общественные структуры и предоставлены широкие возможности для религиозной институционализации гражданского общества, что создает и гарантирует религиозное разнообразие.

Применительно к России, следует, в частности, отметить, что введение такого способа законодательного регулирования, когда в каждом субъекте федерации принимаются правовые акты о различных религиозных деноминациях или конфессиях, нецелесообразно. Хотя круг регулируемых этими актами правоотношений схож, но они устанавливают различный правовой статус для соответствующих религиозных сообществ. Потому может сложиться ситуация, когда объединение последователей одной религии в разных субъектах федерации имеет различный спектр прав, обязанностей и других элементов.

В отличие от американской модели, многие европейские системы правового регулирования статуса религиозных объединений являются многоуровневыми. И важное место в них занимает сотрудничество и финансовая поддержка основных конфессий. Типичной здесь является картина, когда

предусматриваться базовая организационная форма (которая может использоваться любой религиозной общиной), и дополнительная, рассматриваемая в качестве верхнего уровня. Последняя из них доступна при соблюдении ряда условий, и именно с организациями этого вида государство тесно взаимодействует в различных формах на паритетной основе.

Базовой формой обычно являются «некоммерческие организации (ассоциации)». В ряде стран на базовом уровне предусмотрено создание специальных религиозных ассоциаций. Т.о., вновь создаваемые религиозные общества учреждаются в одной из форм базового уровня и приобретают ряд правомочий, необходимых для осуществления своей деятельности, а именно: право на открытие/закрытие банковских счетов, право приобретения имущества на основании различных правомочий, право на участие в гражданском обороте и совершение сделок, право выступать истцом или ответчиком в суде, право на приглашение религиозных лидеров и привлечение работников и волонтеров страны пребывания и пр.

Организационные формы религиозных объединений дополнительного уровня могут быть различными, что связано с историческими и национальными особенностями («традиционные церкви», «признаваемые церкви» и пр.). В ряде стран введены промежуточные формы между светскими некоммерческими ассоциациями (рассматриваемых в качестве базовых) и формами дополнительного уровня, которые доступны только для церквей основных конфессий. Так, например, в Австрии есть категория конфессиональных общин (Bekennnisgemeinschaften), которые занимают промежуточное положение между зарегистрированными ассоциациями и признанными религиями [3; 607–46]. Также в Румынии недавно принятым законом [4] в приложении перечислены 18 «признанных вероисповеданий в Румынии» (например, Румынская Православная Церковь, Римско-католическая церковь, Реформатской церкви Румынии, Евангелическая церковь Румынии и др.). Религиозные объединения признанных вероисповеданий являются верхним организационным уровнем, который может быть достигнут организацией при соблюдении ряда требований и соблюдения



установленной процедуры (ст.ст. 17-22). В свою очередь, религиозные объединения в Румынии являются промежуточным уровнем по отношению к гражданским ассоциациям (ст.ст. 40-41). В Германии ст. 140 Основного закона 1949г. и ч. 5 ст. 137 Веймарской Конституции предусматривает особую категорию – «корпорации публичного права» (Körperschaften des öffentlichen Rechtes), которые обладают различными привилегиями не доступными для прочих зарегистрированных объединений. Так, они имеют право взимать налоги на основании гражданских налоговых списков в соответствии с положениями права земель. Примерами региональных законов о церковном налоге могут служить: Закон о сборе налогов религиозными общинами, являющимися организациями публичного права в земле Баден-Вюртемберг от 15.06.1978 и схожие по наименованию законы всех остальных земель. Этими актами устанавливаются, в частности, налогоплательщики; принципы налогообложения; виды, порядок исчисления и уплаты церковного налога и т.д. Размер налога в среднем составляет 9% (за исключением земель Баден-Вюртемберг и Баварии, где он равен 8%) от подоходного налога верующих.

Интересным в этом плане видится механизм правового регулирования, закрепленный в Турецкой Республике, где нормы, установленные для ассоциаций и фондов (в частности, Закон 1926 № 743, Закон 1983 № 2908), в равной мере применяются и к религиозным объединениям. Но в Республике в соответствии с Лозаннским мирным договором от 24.07.1923 предоставляется преференциальный правовой статус «немусульманским меньшинствам», но по тексту акта не определено каким именно. Правительство же трактует положения соглашения весьма узко, и предоставляет соответствующие гарантии только трем признанным группам – иудеям, греческим и армянским православным [5; 475 – 506]. Во многих странах религиозные объединения верхнего уровня могут заключать соглашения с государством, которые часто заключаются по образцу конкордатов с Римско-Католической Церковью. Такие договоры предусматривают дополнительные меры поддержки церквей, льготы и преференции. Это позволяет надлежащим образом учесть интересы и

конкретные потребности различных религиозных сообществ [6; 643 – 668]. На сегодняшний день насчитывается порядка 25 государств, где используется такая форма. Например, в ФГР договоры (конкордаты) заключены правительствами земель с Римско-католической Церковью, Немецкой Протестантской Церковью и с подразделениями этих организаций, а в Италии - с Вальденсианами (1984), Пятидесятниками и Адвентистами (1986), иудеями (1987), Баптистами и Лютеранами (1993) и др. Римско-Католическая церковь также заключила конкордаты с Аргентиной (1966), Бразилией (2009), Испания (1953), Италией (1929), Португалией (2004) и т.д.

В целом такой дифференцированный подход противоречит международным стандартам в области прав человека, которые характеризуются равенством и недискриминационным отношением. Но он не будет пересмотрен до тех пор, пока все религиозные объединения будут иметь доступ к базовому организационному уровню, достаточному для реализации своей законной деятельности.

Опираясь на положительный зарубежный опыт применительно к РФ можно сделать несколько выводов, имеющих практическое значение в совершенствовании правового регулирования отечественного законодательства в сфере свободы совести. Свободу совести и формы ее реализации в РФ целесообразнее регулировать на федеральном уровне путем установления действительно равного для всех религиозных сообществ правового положения, и, помимо этого, с закреплением дополнительно особого правового положения отдельных религиозных организаций (например, «общественно значимые церкви»). При этом перечень критериев, которым должна отвечать организация, претендующая на такой статус, должен быть предельно конкретным, объективным и достижимым. И, при выделении того или иного вероисповедания, наделения его соответствующим статусом, государство должно исходить не только и не столько из его роли в истории России, вклада в становление и развитие духовности и национальной культуры, сколько из его сегодняшней практики (участия в жизнедеятельности общества, в социальной

сфере; итогов реализации общественно полезных программ; учета эффективности в использовании государственной помощи: финансовой, имущественной, административной; сходя из территориального охвата их деятельности и количества участников; учета тенденций развития конфессии, активности миссионерской и просветительской деятельности и пр.). Однако смена основных принципов регулирования свободы совести и правового положения религиозных объединений не должно быть спонтанной, а, напротив, продуманной и последовательной. Реализовывать такую политику следует, безусловно, поэтапно, с введением новых положений и правил, их апробацией, выявлением недостатков с их последующим устранением. На первоначальном же этапе необходимо внести изменения в действующий Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях». Но дополнительно целесообразно принять правовые акты, регулирующие общественные отношения в сферах, не охваченных указанным законом (например, миссионерской деятельности, капелланства и пр.). Недопустимо установление общеобязательной регистрации религиозных объединений с целью усиления над ними государственного контроля и недопущения деятельности деструктивных экстремистских организаций. Реализация свободы совести и свободы вероисповедания не зависит от приобретения статуса юридического лица общностью граждан. В свою очередь, для религиозных объединений, которые желают пройти процедуру регистрации, право на статус юридического лица является неотъемлемым. Но установление компетенции региональных властей по осуществлению учета уведомлений религиозных объединений и создание соответствующих разрозненных органов, по аналогии с Аргентиной, может привести к снижению эффективности этого надзора. Потому соответствующие полномочия необходимо было бы закрепить за единым федеральным органом исполнительной власти и его соответствующими региональными структурами.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Kuru A.T. Secularism and State Policies toward Religion: The United States, France, and Turkey. - New York : Cambridge University Press, 2009; Bhargava R. Political Secularism // Dryzek J., Honnig B., Philips A. The Oxford Handbook of Political Theory. – Oxford : Oxford University Press, 2009.

2. Кодекс штата Калифорния о корпорациях 2006 [Электронный ресурс] // Официальный сайт законодательства штата Калифорния . URL : <http://www.leginfo.ca.gov>, дата последнего обращения 25.01.2011.

3. Kalb H. et al. Religionsgemeinschaftenrecht (containing Austrian laws and commentary) and Miner. - Vienna: Verlag Цsterreich, 1998.

4. Law 489/2006 on the Freedom of Religion and the General Status of Denominations / Official Journal, Part I. - Issue №11/08 Jan. – 2007.

5. Öktem N. Religion in Turkey // BYU law review. – 2002. - №2. – P. 371 – 404; Kucukcan T. State, Islam, and Religious Liberty in Modern Turkey: Reconfiguration of Religion in the Public Sphere // BYU law review. – 2003. - №2.

6. Robbers G. Religious Freedom in Germany // BYU law review. – 2001. - № 6.

## **МОДЕРНИЗАЦИЯ МЕХАНИЗМОВ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРАВОСУДИЯ В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА**

**Е.В. Богатырев, аспирант кафедры конституционного и  
муниципального права ИПЭУ ТюмГУ**

**Научный руководитель:**

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

Успешное развитие государства и общества в современных условиях предопределяется так называемой инновационной активностью, то есть интенсивностью разработки и внедрения прогрессивных нововведений в практику функционирования общества и государства. И поскольку Россия ставит перед собой амбициозные цели по обеспечению высокого уровня благосостояния населения, закреплению значимой геополитической роли

страны, то единственным возможным способом достижения этих целей является переход экономики на инновационную социально-ориентированную модель развития.[1] Когда мы говорим об инновационном развитии, нужно понимать, что оно возможно только в условиях конкурентной экономики, благоприятного инвестиционного климата, развитой судебной системы.[2; 5] Поэтому в нашей стране необходимы серьезные преобразования в политической, социальной и экономической сферах. Одну из ключевых ролей здесь играет реформа судебной системы, в частности развитие экономического правосудия.

В целом процесс развития экономического правосудия непосредственно связан с проведением в нашей стране судебной реформы, которая длится с 1991 года. На момент объявления курса на инновационное развитие государства, осуществляется четвертый этап реформы, который связан с принятием федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2007-2011 годы. Предполагалось, что реализация данной целевой программы будет завершающим этапом реформирования судебной системы в целом так и арбитражных судов в частности. В результате ее проведения должны были быть реализованы следующие задачи: 1)обеспечение открытости и прозрачности правосудия; 2)повышение доверия к правосудию, в том числе за счет повышения эффективности и качества рассмотрения дел; 3)создание необходимых условий для осуществления правосудия, обеспечение его доступности; 4)обеспечение независимости судей; 5)повышение уровня исполнения судебных актов.

В рамках реализации данных задач на сегодняшний день все арбитражные суды имеют собственные Интернет сайты, где можно получить Информацию касающуюся деятельности суда. Успешно функционирует сайт Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, который представляет собой мощный информационный ресурс, обеспечивающий многогранное представление в сети Интернет информации о деятельности ВАС РФ и арбитражной системы России в целом. На сайте Высшего Арбитражного Суда доступны следующие функции: информация о рассмотрении вопросов судебной практики Президиумом ВАС; информация о рассмотрении дел Президиумом

ВАС в режиме on-line; тексты законопроектов ВАС и проектов информационных писем и постановлений Пленума ВАС; общедоступный банк решений всех арбитражных судов Российской Федерации с возможностью поиска по заданным параметрам; общедоступный график рассмотрения арбитражных дел в арбитражных судах Российской Федерации с возможностью поиска по заданным параметрам.

Кроме того, внедряется система электронного документооборота, предназначенная для автоматизации процессов общего делопроизводства и перехода к безбумажным технологиям в Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации. Идет создание системы видеоконференцсвязи арбитражных судов Российской Федерации, что в дальнейшем позволит не только существенно сократить временные затраты на решение проблем, возникающих в повседневной деятельности судов, но и в перспективе даст возможность проводить судебные заседания с использованием данного вида связи.

Важно подчеркнуть, что все это является большим шагом арбитражной системы к информационной открытости и прозрачности правосудия, а, следовательно, способствует повышению доверия к судебной власти, в том числе за счет повышения эффективности и качества рассмотрения дел. И в дальнейшем может значительно способствовать проведению курса на инновационное развитие государства.

Поскольку в июле 2008 года разразился экономический кризис, который имел ряд негативных последствий для развития системы арбитражных судов. То бюджетное финансирование действующей федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2007 - 2011 гг. было практически свернуто, сама программа продлена до 2012 года.[3] И вместе с этим уже в первом полугодии 2009 года нагрузка по системе арбитражных судов возросла на 22 процента по отношению к показателю 2008 года и составила 45 дел на одного судью в месяц. По данным статистики в 24 из 81 суда субъектов Российской Федерации нагрузка судей по рассмотрению дел и заявлений была

еще выше и составляла почти до ста дел в месяц на одного судью. Таким образом, в среднем по стране судьи рассматривали в три – четыре с лишним раза больше дел, чем это должно быть.[4] В 2010 году отмечалось снижение общего числа обращений в арбитражные суды почти на 23 % меньше, чем в 2009-м. Нагрузка на судей снизилась незначительно, и по-прежнему остается аномально высокой.[5]

Сложившаяся на тот момент ситуация была чревата самыми тяжелыми последствиями. В первую очередь - массовым нарушением судами установленных законом процессуальных сроков рассмотрения дел. Во-вторых, снижением качества рассмотрения дел по причине высокой загруженности судей и, как следствие, уменьшение эффективности работы всей арбитражной судебной системы Российской Федерации. И, наконец, в-третьих, умалением авторитета судебной власти и снижением доверия делового сообщества к арбитражным судам как органам, осуществляющим экономическое правосудие.

Именно поэтому были разработаны и внесены изменения в действующее законодательство, которые как предполагается, позволят снизить количество дел, поступающих в арбитражные суды, а также усовершенствовать процедуру рассмотрения споров арбитражными судами.

Так Федеральным законом от 27.07.2010 N 228-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации»[6], были внесены изменения в АПК РФ 2002 г. которые, вступили в силу с 01.11.2010 г. Изменения коснулись института арбитражных заседателей, который, будучи чрезвычайно эффективным и необходимым по своей сути, использовался как средство манипуляции судом и основной способ затягивания рассмотрения дел. Поправками установлено, что арбитражные заседатели могут быть привлечены к рассмотрению дел в арбитражных судах первой инстанции по обоснованному ходатайству стороны в связи с особой сложностью дела или необходимостью использования специальных знаний в сфере экономики, финансов, управления. Кандидатуры арбитражных заседателей, в отличие от действовавшего ранее порядка, не выбираются сторонами по делу, а определяются из списка

арбитражных заседателей, с учетом их специализации, путем случайной выборки с использованием автоматизированной информационной системы или иным способом, применяемым в арбитражном суде для формирования состава суда. Установлен ряд условий, при которых в случае неявки заседателей судья вправе рассмотреть дело единолично.

Помимо этого в новой редакции АПК РФ 2002 г. появились нормы, регулирующие применение в судопроизводстве компьютерных технологий, устанавливающие возможность представления в арбитражный суд исковых заявлений, апелляционных, кассационных и надзорных жалоб в электронном виде, путем заполнения формы, размещенной на сайте суда.

Уточнены нормативные правовые акты (установлен перечень видов экономической деятельности, регулируемых ими), которые могут оспариваться в арбитражных судах.

Также добавлена статья, регулирующая участие в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи. Установлена обязанность вести протоколирование судебных заседаний с использованием средств аудиозаписи.

Кроме того, в целях развития порядка внесудебного разрешения споров и посредством этого уменьшения количества судебных дел был принят Федеральный закон от 27.07.2010 N 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»[6]. Данный Закон призван внедрить примирительные внесудебные процедуры, осуществляемые при помощи посредников (медиаторов). Следует отметить, что процедура медиации широко распространена на Западе и связано это как с общей дороговизной судебного спора, так и с тем, что проиграть дело в суде дороже и с точки зрения репутации, поэтому для спорящих сторон зачастую выгоднее прибегнуть к внесудебному примирению.

Как будет работать процедура медиации в России, покажет время, но уже сейчас хочется сказать, что на сегодняшний день в нашей стране отсутствуют стимулы для развития внесудебного примирения, так как ведение судебного



процесса относительно недорого. А для развития данного института нужны соответствующие стимулы, как экономического, так и репутационного характера.

Говоря о развитии досудебного регулирования необходимо упомянуть и то, что, по словам Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ Антона Александровича Иванова в арбитражных судах предполагается ввести эксперимент по судебному посредничеству. Идея состоит в том, чтобы при помощи сотрудника аппарата суда, который занимается, обобщением судебной практики и не ведёт конкретных дел провести судебное посредничество, с тем, чтобы помочь сторонам понять практику суда и прийти к выводу о том, может быть, им стоит договориться без обращения в суд. Так как очень часто люди идут в суд просто потому, что не знают практики конкретного суда. Если эта практика им будет разъяснена, то, возможно, они придут к мировому соглашению. Во многих странах такая система судебного посредничества функционирует. Но вместе с тем, может возникнуть вопрос о беспристрастности таких судебных посредников. Именно поэтому данную процедуру предполагается ввести только в виде эксперимента.

В целом же хотелось бы сказать, что для относительно молодой российской арбитражной судебной системы характерно постоянное развитие и совершенствование, направленное на постепенную ее трансформацию в систему специализированных высокопрофессиональных судов. Причем специализация эта связана с объективными факторами, в том числе и с курсом на инновационное развитие государства. В подтверждение этого можно привести тот факт, что в соответствии с поручением Президента Российской Федерации ВАС РФ подготовил проект Федерального конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в федеральные конституционные законы «О судебной системе Российской Федерации» и «Об арбитражных судах в Российской Федерации» по вопросу создания Суда по интеллектуальным правам, в рамках арбитражной судебной системы, рассматривающего споры в сфере интеллектуальной собственности.

Необходимость создания такого суда назрела давно. Количество таких исков по стране растет из года в год внушительными темпами. В 2007 году арбитражными судами было рассмотрено 1,8 тыс. таких дел, в 2008 году - 2,7 тыс., а в 2009 году - 3,5 тыс. Большую часть из них составляют требования компенсации за нарушения авторских прав. В 2009 году по таким искам было взыскано около 246 млн. рублей. Кроме того, создание специализированного суда связано и с новыми приоритетами российской экономики, ведь курс на инновации может привести к увеличению количества споров, связанных с интеллектуальными правами на новые изобретения и технологии.

Разрабатывая законопроект, ВАС РФ опирался на опыт двух стран - Германии, где патентный суд существует уже 50 лет, и Японии, где суду по интеллектуальной собственности не больше 10 лет.[7; 28] Проект, в частности, предусматривает, что Суд по интеллектуальным правам является специализированным арбитражным судом, рассматривающим в пределах своей компетенции дела по спорам, связанным с защитой нарушенных прав или оспоренных интеллектуальных прав, в качестве суда первой и кассационной инстанции. Новый суд не будет заниматься разбирательствами по авторским и смежным правам, которые в настоящее время рассматриваются в судах общей юрисдикции. Проект предполагает разделение споров по интеллектуальным правам на две группы: дела о существовании права (установлении правообладателя) и дела о нарушении права. В составе суда будут работать 30 судей, кроме того, при суде будет работать штат специалистов, отдельно занимающихся вопросами по конкретным делам. Начать свою работу суд должен уже с 1 января 2012 года

Можно утверждать, что если Суд по интеллектуальным правам все-таки будет учрежден, то это послужит первым шагом к появлению других специализированных судов в рамках арбитражной судебной системы. В частности к созданию специализированных судов, рассматривающих споры, возникающие из налоговых правоотношений, так как на сегодняшний день

сфера налоговых споров является одной из самых сложных, масштабных и проблемных в современной судебной системе.

Подводя итоги вышесказанному хотелось бы отметить, что если государство действительно желает развиваться на основе инноваций, то оно должно создать не только благоприятный экономический климат для осуществления предпринимательской деятельности, развивая при этом базовые конституционные нормы, регламентирующие основные условия развития предпринимательства в стране, но и продолжать развивать конституционные нормы, устанавливающие право судебной защиты прав граждан и юридических лиц. Поскольку в условиях инновационного развития для владельцев прав на объекты интеллектуальной собственности весьма важна судебная защита своих прав.[8; 9]

Так же следует учитывать, что необходимость активизации в стране инновационной деятельности не есть некая краткосрочная проблема развития какого-то одного отдельного государства, а уже является и, в последующем, будет являться во все большей степени главным императивом развития любой страны мира. Другими словами, если создание и внедрение в стране инноваций не приобретет характер перманентно протекающего процесса, страна будет отставать в своем развитии от других государств.[9; 15]

Исходя из этого, есть основания полагать, что в будущем в законодательстве многих государств мира, включая и конституционное, может появиться ряд норм, непосредственно акцентирующих внимание на инновационном характере развития страны.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Проект «ИННОВАЦИОННАЯ РОССИЯ – 2020» (Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года), Минэкономразвития России, Москва, 2010.  
<http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations>

2. Сайфиева С.Н. «Влияние инноваций на развитие ключевых отраслей экономики России» // «Теория и практика институциональных преобразований в России» № 7, 2006.

3. Постановление Совета судей РФ О ходе разработки проекта федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2012 - 2016 годы (в порядке контроля за выполнением постановления Президиума Совета судей Российской Федерации от 26 февраля 2009 г. № 175) от 20 мая 2010г. № 255, г. Москва.

4. Выступление Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А.А.Иванова в Совете Федерации 21 сентября 2009 года.

5. Выступление Председателя ВАС А.А. Иванова на итоговом совещании председателей арбитражных судов России. 8 апреля 2011 года.

6. «Собрание законодательства РФ» 2010, N 31.

7. Афанасьев С.Ф., Зайцев А.И. «Некоторые вопросы генезиса специализации судов в России».

8. Лепский В.Е. «Методологические аспекты инновационного развития России» Проектно-аналитическая записка по итогам работы КИР за 2009 год

9. Степаненко Д.М. «Конституционные основы инновационного развития государств Европы» // Евразийский юридический журнал № 4, 2011.

## **НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБРАЩЕНИЯХ ГРАЖДАН В ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Е.И. Лыскова, аспирантка кафедры конституционного  
и муниципального права ИПЭУ ТюмГУ**

**Научный руководитель:**

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

Без сомнения, каждый человек и гражданин нуждается в защите своих прав, свобод и интересов. Сегодня с уверенностью можно говорить, что право

обращаться в органы публичной власти - это одно из субъективных прав, посредством которого можно защитить все остальные права и восстановить нарушенные. Обращение гражданина в органы публичной власти может принимать форму как индивидуального, так и коллективного.

Коллективное обращение – одновременное и совместное обращение двух и более граждан по общему для них вопросу. В научной литературе и в своих диссертационных исследованиях авторы сходятся в едином мнении относительно признаков коллективного обращения. Ими считаются следующие:

-проблема, указанная в обращении, имеет общественный характер (возникает вопрос – какой характер проблемы нужно и можно считать общественным? Будет ли 100 подписей жильцов дома, в котором нет воды или отопления достаточным основанием для того, чтобы считать проблему общественно значимой?);

-определенное количество подписей;

-обращение имеет обязывающее значение для соответствующего органа (индивидуальное обращение также должно и имеет обязывающее значение для соответствующего органа публичной власти, поскольку отражает объективную потребность заявителя в чем-либо – *Е.Л.*).

Размышляя над возникающими вопросами, автор приходит к следующему умозаключению. Под общественно значимой проблемой необходимо понимать такую, которая способна вызывать изменения во всем обществе, оказывать влияние на его развитие. В зависимости от того, какую степень изменений может вызвать в обществе та или иная проблема, может квалифицироваться ее значимость, не зависящая от содержания обращения. Таким образом, такой признак как общественная значимость к коллективным обращениям применяться не может. Автор считает, что это признак исключительно такого вида обращения как петиция.

Под петицией следует понимать письменное коллективное обращение граждан в органы публичной власти по вопросам, имеющим общественное значение (проведение реформ, внесение изменений в законодательство,

совершенствование общественного устройства и др.). Важным критерием при разграничении коллективного обращения и петиции следует считать и количество подписей. Ни федеральное, ни региональное законодательство не дают нам четкого ответа на вопрос о том, при каком количестве подписей обращение может считаться петицией. Однако анализ справок и отчетов, подготовленных органами публичной власти муниципальных образований, субъектов федерации позволяет сделать вывод, что наименьшее количество подписей должно составлять 300.

Народная правотворческая инициатива по своей сущности очень схожа с петицией. Однако различия можно провести по предмету. «Предметом народной правотворческой инициативы является предложение о принятии правового акта органом государственной власти или органом местного самоуправления, отмене или изменении ранее принятого правового акта, под которым подписалось установленное законом число граждан, и обязательное для рассмотрения соответствующим органом государственной власти или органом местного самоуправления. Предмет петиции намного шире. Это могут быть жалобы на действия органов и должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, предложения о рассмотрении любого вопроса, имеющего общественное значение для всего или части населения муниципального образования, региона, коллективное требование отчета руководителя органа государственной власти или местного самоуправления. Особая юридическая природа петиций, наличие отличий от других видов обращений вызывают необходимость выделить в особый процесс подачу и рассмотрение петиций» [1].

«От народной инициативы отличается петиция, представляемая парламенту одним лицом или группой лиц. В отличие от проектов, представляемых в порядке народной инициативы, парламент не обязан высказываться по петициям. Он вправе принять по ним решение или передать другому органу. В соответствии со ст. 67 Конституции Люксембурга 1868 г. палата представителей может отослать петицию членам правительства;

последние по требованию палаты обязаны давать объяснения по петициям. Народная инициативы имеет две разновидности: оформленная и неоформленная. Первая – постатейно составленное предложение; вторая – общее пожелание, общие принципы проекта, по которому должно высказаться представительное учреждение. Пример оформленной инициативы – законопроект, вносимый в нижнюю палату парламента Австрии, в Национальный Совет 100 тысяч избирателей или 1/6 граждан трех земель, обладающих правом голоса»[2].

В конституционном праве зарубежных стран под термином «петиция» понимается право письменного коллективного или индивидуального обращения к различным ветвям власти. В российском конституционном праве под «петицией» понимается разновидность коллективного обращения, которая отличается от последнего предметом и процедурой оформления. Ее предметом являются вопросы, имеющие существенное значение для значительной части населения. В отличие от обращений, адресатами которых могут быть органы власти, иные общественные органы и организации, независимо от формы собственности, адресатами направлений петиций являются только органы государственной власти, органы местного самоуправления и их должностные лица. Петиции имеют только письменную форму выражения. Следует заметить, что в российском законе об обращениях граждан, термин «петиция» не употребляется, а говорится о коллективных обращениях.

Рассмотрение обращения – самая важная, на наш взгляд, процедура, представляющая собой действия получивших обращение должностных лиц органов публичной власти, направленные на разрешение обращения по существу либо на направление его по подведомственности в установленный законом срок.

Разрешение обращения (его рассмотрение по существу) подразумевает принятие государственным органом решения по существу вопроса(ов), поднимаемого(ых) заявителем в обращении в установленный законом срок.

Направление обращения по принадлежности (перенаправление) – направление в установленный законом срок обращения гражданина в соответствующий орган, которому подведомственно рассмотрение обращения

по существу в соответствии с его компетенцией, определенной в нормативном акте.

Автор считает, что закрепление анализируемых дефиниций в федеральном законодательстве будет способствовать наиболее качественной работе с обращениями и позволит избегать неточностей и ошибок в работе с ними. Возможно, следовало бы также в законе об обращениях граждан установить сроки для рассмотрения каждого конкретного вида обращений.

Не менее актуальным в теории остается вопрос о содержании конституционного права на обращение. По мнению автора, это не ограниченная законодательством возможность граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной власти, местного самоуправления и должностным лицам, обладающие конструктивно значимой информацией. Основными принципами реализации права на обращение являются: свобода, добровольность, бесплатность, объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения.

Обращения граждан носят характер комплексного института, включающего в себя: право граждан на обращение в органы публичной власти и должностным лицам, судебный порядок рассмотрения жалоб, право на подачу петиций, правотворческую инициативу граждан. По форме осуществления право на обращение относится и к индивидуальным, и к коллективным правам, что отражено в Конституции Российской Федерации.

Субъектами реализации права на обращение выступают отдельные физические лица – граждане РФ, а также иностранные граждане и лица без гражданства, законно находящиеся на территории РФ. В законе расширен круг лиц, имеющих право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления. В соответствии со ст. 33 КРФ, правом на обращение наделяются только российские граждане. Таким образом, мы видим юридическую коллизию, т.к. этим правом могут воспользоваться и иностранцы, и лица без гражданства. Конституция РФ (ч.3 ст. 62) и ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в основном



уравнивает иностранцев по правовому положению с собственными гражданами, устанавливая национальный режим.

Иностранные граждане и апатриды пользуются правам и несут обязанности наравне с гражданами в отношении своих личных, экономических, социальных и культурных прав (кроме случаев, установленных законом или международным договором), но вместе с тем, лишены некоторых прав, преимущественно политических. Наравне с гражданами, они пользуются равной защитой со стороны органов власти, а также могут защищать свои права всеми предусмотренными Конституцией РФ способами, включая право на обращение. Наделение таким правом иностранных граждан и лиц без гражданства, законно находящихся или проживающих на территории страны, служит более эффективному разрешению вопросов, поднимаемых в обращениях: соблюдению, охране и защите прав личности, укреплению связи государства и человека, общественному контролю за деятельностью соответствующих органов.

Согласно общепринятой классификации основных прав человека и гражданина право на обращение относится к публично-политическим правам, поскольку гарантируется Конституцией РФ в области общественно-политической жизни закрепляется в той части, где речь идет о публично-политических правах и свободах. Однако, по мнению автора, данное право является универсальным и, в зависимости от предмета обращения, может относиться и группе личных (в большей степени) либо социально-экономических и культурных прав.

Предмет обращения может быть связан с различной тематикой, в частности, с личной жизнью и индивидуальной свободой граждан; с общественно значимой проблемой; с вопросами, отражающими современные процессы, происходящие в политической, социальной, экономической и других сферах жизни общества и государства. Конституция РФ гарантирует и защищает право на обращение, придавая ему статус политического. Однако рассматриваемое право следует рассматривать и как средство удовлетворения индивидуальных жалоб.

Право на обращение гарантировано Конституцией Российской Федерации и федеральным законом. За нарушения законодательства об обращениях граждан Основной закон не предусматривает санкций, однако они отражены в отраслевом законодательстве. Как уже было сказано выше, обращения граждан – комплексный институт. Исключительно с позиций конституционного право его нельзя рассматривать, поскольку обращения могут быть направлены в различные органы публичной власти, государственные органы, правоохранительные и другие. Кроме того, и административные процедуры различаются по своей последовательности, сущности и количеству, а за нарушения законодательства об обращениях граждан может наступать административная, уголовная, дисциплинарная ответственность.

Таким образом, можно сделать вывод, что в широком смысле право на обращение представляет собой возможность граждан своими действиями оказывать влияние на органы публичной власти с целью реализации и защиты своих, а также третьих лиц прав, свобод и законных интересов путем индивидуальных и коллективных предложений, заявлений и жалоб в письменной и устной формах.

В узком смысле право на обращение рассматривается как возможность информирования органов публичной власти о своих потребностях; одна из форм гражданского лоббизма, поскольку одна из функций обращений – защита нарушенных прав граждан, свобод и интересов; способ осуществления общественного контроля за деятельностью органов публичной власти. В содержание права на обращение включается общественно-публичный компонент, следовательно, оно служит средством воздействия граждан на деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, а во многих случаях – также и на институты гражданского общества.

Рассматривая природу права на обращение, необходимо отметить, что данное право возникло с появлением самого государства как возможность обращаться к власти. В России такая возможность законодательно была

закреплена с 15 века. Как мы обозначали выше, вопрос о субъекте обращений в науке весьма дискуссионный. Что касается адресата обращений, то здесь, как нам представляется, возникает объективная необходимость на федеральном уровне закрепить четкую последовательность органов, уполномоченных рассматривать обращения по их подведомственности.

К первому уровню этой иерархии следует относить городской округ, муниципальный район, городское поселение и сельское поселение. Ко второму – органы власти субъекта федерации, к третьему - органы публичной власти федерации и к четвертому уровню – международные органы по защите прав человека.

Нельзя считать предложение, заявление, жалобу родовыми понятиями, а остальные виды обращений производными от них. Видов обращений гораздо больше, чем три указанных в законе (ходатайство, петиция, народная правотворческая инициатива и т.д.) и каждый из них самостоятелен и имеет свои признаки, свой порядок рассмотрения. Обычную просьбу нельзя приравнивать к жалобе на действия органов публичной власти и внимание к ней должно быть пристальней, чем к просьбе или предложению.

Среди других институтов конституционного права институт обращений занимает одно из ведущих мест. Поскольку все остальные институты (при выделении их по способу дробления подотраслей права), так или иначе, связаны с ним. Какой бы институт мы не рассматривали (референдума, статус политических партий, гражданство, статус Российской Федерации, ее субъектов, символика, административно-территориальное устройство субъектов и др. институты) в каждом из них присутствует связь с институтом права на обращение или отдельным видом обращения (с заявления начинается любое производство). Институт обращений – комплексный институт, сопряженный с другими отраслями права и институтами.

Далее мы приведем анализ опыта муниципальных образований субъектов РФ, в которых приняты и действуют законы об обращениях граждан. Чем интересен опыт муниципальных образований этих субъектов? Прежде всего,

своими специфическими особенностями. В частности, некоторые МО предлагают своему населению задавать вопросы конкретному должностному лицу (главе МО, председателю представительного органа, депутату, руководителю департамента, начальнику управления, отдела), другие – выставляют на сайте самую интересную, по их мнению, информацию по тематике обращений. В отдельных МО большое внимание уделено публичным слушаниям, на которых обсуждается один конкретный вопрос, например, проект решения об исполнении бюджета или внесение изменений в Устав (города Курган, Омск, Новосибирск, Нижний Новгород), либо несколько вопросов, связанных с изменением вида разрешенного использования земельных участков или по проекту муниципальных правовых актов и другие (г. Барнаул). Не во всех рассматриваемых МО выставлен на сайте график личного приема граждан.

В – четвертых, подобный анализ позволяет выявить определенную тематику обращений граждан. Наибольшее количество обращений поступают по вопросам предоставления, сноса, ремонта жилья и улучшения жилищных условий. Вторая по «популярности» тема – социальная. Граждан интересуют вопросы образования, здравоохранения, возможность предоставления льгот. Далее следует блок обращений по вопросам жилищно-коммунального хозяйства. Менее всего граждан интересуют вопросы культурной тематики, работы учреждений культуры. Тематика обращений на федеральном уровне в большей степени связана с гражданскими, социальными, экономическими, политическими и культурными правами. Тематика обращений по группам прав следующая:

Опыт городов Уфа, Казань, Омск интересен тем, что на сайте выставлены некоторые ответы на обращения заявителей. В основном это ответы, разъясняющие гражданам положения законодательства (Уфа), но есть и ответы по жалобам на действия должностных лиц (Омск, Казань).

В Тюменской области нет закона об обращениях граждан, только в автономных округах, входящих в ее состав. Администрация города Тюмень предлагает обращаться гражданам лишь лично, а не через Интернет-приемную.

Что касается оставшихся субъектов, то анализ их опыта работы с обращениями граждан свидетельствует о следующем. В более чем 50 процентов из них невозможно проследить тематику обращений, проанализировать отчеты о деятельности органов по работе с обращениями по причине их отсутствия на официальных сайтах. Административные регламенты по работе с обращениями граждан представлены не во всех субъектах РФ, причем большинство регламентов предусматривают порядок рассмотрения обращений граждан не главой субъекта, руководителями исполнительных и законодательных органов, а министерств, департаментов и комитетов. Например, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре для исполнительных органов государственной власти округа, администрации Ханты-Мансийского района, Администрации г.Когалыма, администрации Октябрьского района. В Ямало-Ненецком автономном округе - для исполнительных органов государственной власти округа, департамента г.Ноябрьска.

Все административные регламенты основаны на Типовом регламенте и схожи между собой. Различия можно наблюдать лишь в административных процедурах. В отдельных регламентах может указываться, в каких случаях обращение ставится на контроль, могут приводиться образцы заявлений, блок-схемы административных процедур. Положения о сроках практически дублируют положения федерального законодательства.

Опыт муниципальных образований в этих субъектах существенно, на наш взгляд, отличен от МО, входящих в состав субъектов, имеющих закон об обращениях граждан. Как правило, эти муниципальные образования не имеют виртуальной приемной, не выставляют отчеты по работе с обращениями граждан, не информируют своих жителей об основных изменениях, происходящих в муниципальном законодательстве.

Что касается эффективности рассмотрения граждан в муниципальных образованиях и субъектах федерации, то основным ее показателем является количество удовлетворенных заявлений от общего числа поданных, выполнение нужд и просьб населения. Анализ тематики и отчетов по рассмотрению

обращений граждан позволяет сделать вывод, что процент неудовлетворенных заявлений и жалоб составляет от 2 до 7.

Подводя итог своим размышлениям, можно сделать следующие выводы. Федеральный закон устанавливает единый порядок работы с обращениями граждан в государственных и муниципальных органах государственной власти. При этом не вызывает сомнений необходимость совершенствования положений указанного закона, в первую очередь положений, касающихся видов и форм обращений. Представляется важным и своевременным принятие законов об обращениях граждан на региональном уровне и необходимо продолжать повсеместное принятие соответствующих законов поскольку, как показывает практика муниципальных образований, соответствующее законодательство способствует более качественной и эффективной работе с обращениями граждан.

Категория эффективности рассмотрения обращений граждан органами публичной власти и должностными лицами сегодня приобретает особенное значение. Решение вопросов местного значения, связанных с повседневными проблемами населения является одним из критериев эффективности и целесообразности осуществления власти на местах, показателем состоятельности практики реализации идей местного самоуправления. Главный критерий, по которому автор оценивает эффективность рассмотрения обращений – удовлетворение потребностей населения муниципальных образований. Подобный анализ позволяет сделать следующий вывод: муниципальные образования субъектов, в которых принят и действует закон об обращениях граждан регулярно составляют отчеты и аналитические справки о рассмотрении обращений и выставляют их на своем официальном сайте. Что свидетельствует о высоком уровне гласности, которую также следует рассматривать в качестве одного из критериев эффективности в работе с обращениями.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть / В.В. Маклаков. - М.: Волтерс Клувер, 2006. - 896 с.

2. Нудненко Л.А. Концепция Федерального закона «О петициях граждан Российской Федерации» / Л.А. Нудненко // Конституционное и муниципальное право. – 2007. - № 6. стр. 13-17.

3. Из доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 год [Электронный ресурс] / Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.ombudsman.gov.ru>.

## **РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ: АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

**Е.В. Нелюбина, аспирантка кафедры конституционного  
и муниципального права ИПЭУ ТюмГУ**

**Научный руководитель:**

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

Социальная сфера охватывает такие жизненно важные сферы как здравоохранение, образование, социальное обеспечение, жилищно-коммунальное хозяйство и другие. С ее помощью формируется и поддерживается такой жизненный уровень, который отвечает интересам всех и каждого. Качество жизни населения определяется состоянием функционирования социальной сферы, в которой протекают социальные процессы общества и реализуется социальная политика государства [1].

За последние время социальная сфера России претерпела существенную трансформацию. Изменились ее законодательная база, круг и объем полномочий федерального Центра и субъектов Федерации, механизмы финансирования и другое. В то же время, государство не сумело провести в достаточной степени реформы в социальной сфере, что привело к значительному отставанию в

формировании социальных институтов здравоохранения, образования и так далее. Незавершенность преобразований приводит к снижению уровня и качества жизни населения, что в конечном итоге блокирует развитие человеческого потенциала и экономики страны. В этих условиях модернизация социальной сферы и ее секторов является абсолютным приоритетом.

В 2010 году для сфер здравоохранения, пенсионного обеспечения и социального развития и других сфер было сделано очень много, а также инициировано много перемен, которые должны привести к улучшению качества жизни людей.

В кратком сообщении достаточно трудно охарактеризовать все аспекты модернизации законодательства в социальной сфере в Российской Федерации. Поэтому остановимся на некоторых аспектах.

С 1 января 2011 года произошли изменения сразу в нескольких элементах системы социальной защиты населения.

### ***Первое. Здравоохранение.***

Ключевое место в социальной политике любого развитого государства занимает охрана здоровья его граждан. Все остальные социальные блага, такие как пенсии, пособия, компенсации, по сути дела, обесцениваются в случае ненадлежащего исполнения государством своих обязанностей по охране здоровья и оказанию качественной медицинской помощи.

Повышенное внимание к данной проблематике объясняется не только плохим состоянием здоровья, но и основным страхом российского общества потерять его. Актуальность этого направления обуславливается тем, что здоровье является одним из главных компонентов человеческого капитала. Не удивительно, что качественное улучшение всей системы здравоохранения вынесено Президентом Российской Федерации на уровень национальных проектов, отражающих основные приоритеты развития страны в социальной сфере.



Общеизвестно, что в системе здравоохранения в Российской Федерации достаточно много проблем. В связи с этим модернизация системы здравоохранения остается одной из приоритетных задач государства.

Так, Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации в 2010 году разработан законопроект «Об основах охраны здоровья граждан». Это основополагающий закон в сфере здравоохранения, который определяет организацию работы системы здравоохранения и системы оказания медицинской помощи. Данный законопроект направлен, в первую очередь, на конкретизацию конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь и закрепление гарантий и механизмов его реализации в современных условиях.

С момента принятия Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан [2] от 22 июля 1993 года произошли значительные изменения в системе государственного управления и организации здравоохранения. При этом в действующем законодательстве возник ряд правовых пробелов, а в некоторых случаях и явных нормативных противоречий и коллизий, требующих выработки новых подходов и принципов их регулирования и решения именно на законодательном уровне.

В законопроекте определены четкие критерии принципа доступности медицинской помощи, недопустимости отказа в оказании медицинской помощи. Как отмечает министр здравоохранения и социального развития Российской Федерации Т.А.Голикова «Многие изменения, которые есть в новом законе, связаны с тем, что с 1993 года прошло много времени. Мы живем в другой стране, в иной экономической реальности. К примеру, давно назрел вопрос о разграничении платных и бесплатных услуг. Также давно говорили, что нужно расширить полномочия регионов по тем вопросам, с которыми не справляются по объективным причинам муниципалитеты» [3].

Также, впервые предусмотрено утверждение Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи Правительством Российской Федерации сроком на три года. В целях

обеспечения защиты прав граждан на получение бесплатной медицинской помощи, разграничения порядков предоставления платных медицинских услуг и бесплатной медицинской помощи в проект федерального закона включена статья «Платные медицинские услуги», в которой конкретизируется порядок оказания платных медицинских услуг гражданам. Более того, законодательно устанавливается перечень медицинских и связанных с медицинскими услуг, которые не подлежат оплате.

Кроме того в ноябре 2010 года Президентом России подписан закон «Об обязательном медицинском страховании» [4]. Этот закон позволит сделать человека центральным звеном системы оказания медицинской помощи. Главным отличием новой системы обязательного медицинского страхования от предыдущей системы является то, что будет создана единая база данных застрахованных, а также введение новых полисов единого образца. Закон дает человеку право выбора страховой медицинской организации, медицинского учреждения и врача. Эти права будут подкреплены действующим на всей территории страны полисом обязательного медицинского страхования. Начиная с мая 2011 года в соответствии с новой редакцией закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» гражданам будут выдаваться полисы единого образца, с помощью которых граждане смогут получать медицинскую помощь в любом регионе России. Принятие закона «Об обязательном медицинском страховании» - это важный этап в модернизации здравоохранения.

В 2011 году ожидается начало финансирования программ модернизации здравоохранения в регионах. Как отмечает В.В. Путин «Задача повышения качества медицинской помощи актуальна и востребована обществом. В этом году во всех регионах страны прошло обсуждение проблем здравоохранения с участием общественных организаций и профессиональных объединений медицинских работников. Администрации субъектов Федерации провели инвентаризацию сети медучреждений, выявили узкие места и проблемы, влияющие на качество лечения граждан. На устранение этих проблем и

направлены региональные программы модернизации здравоохранения» [5]. На эти цели запланировано около 460 млрд. рублей за два года. И каждый регион получил в 2010 году возможность выстроить и обосновать свою программу в соответствии с существующими у него конкретными проблемами. На обеспечение равных возможностей получения медицинской помощи человеком в том регионе, где он проживает, направлены региональные программы модернизации здравоохранения на 2011-2012 годы. Они должны будут решить системно многие проблемы регионального здравоохранения: ремонт медицинских учреждений, поставка необходимого оборудования, решение кадровых вопросов, вопросов информатизации здравоохранения, введение единых для всей страны стандартов оказания медицинской помощи.

### ***Второе. Пенсионное обеспечение и социальное страхование.***

Реализованные с 2010 года меры по совершенствованию пенсионной системы повлекли за собой ряд серьезных изменений в работе пенсионной системы и в уровне пенсионного обеспечения людей. Более того, в 2010 году в России произошло самое значительное увеличение пенсионных выплат за последние 10 лет.

В 2010 году были проведены индексации пенсий. С 1 апреля 2010 года страховая часть трудовой пенсии по старости, трудовые пенсии по инвалидности и трудовые пенсии по случаю потери кормильца дополнительно увеличены на 6,3%. В результате средний размер трудовой пенсии по старости составил 8169 рублей в месяц, то есть увеличился на 477 рублей. Размеры трудовых пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца увеличились соответственно до 5204 и 4712 рублей. Также в 2010 году производилось повышение социальных пенсий, пенсий по государственному пенсионному обеспечению и других социальных выплат, размеры которых определены исходя из соответствующих размеров социальных пенсий.

В 2011 году вступил в силу Федеральный закон от 28.03.2011 № 43-ФЗ «О внесении изменения в статью 25 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» [6]. Согласно этому закону

будет изменен порядок индексации социальных пенсий - пенсий, назначаемых по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца нетрудоспособным гражданам. Социальные пенсии будут индексироваться один раз в год с 1 апреля только с учетом темпов роста прожиточного минимума пенсионера в Российской Федерации за прошедший год. Ранее социальные пенсии индексировались с учетом темпов роста цен на товары и услуги за прошедший год, а в случае, если за данный период темпы роста прожиточного минимума пенсионера превышали темпы роста цен на товары и услуги, с 1 июля производилась дополнительная индексация указанных социальных пенсий на разницу между годовым индексом роста прожиточного минимума пенсионера и годовым индексом роста цен на товары и услуги. Коэффициент индексации социальных пенсий, как и ранее, будет определяться Правительством РФ.

С 2011 года произойдет переход к расчету пособий по социальному страхованию на основе заработка за два календарных года, предшествующих году наступления страхового случая, предшествующих месяцу наступления страхового случая, а не из года (12 месяцев) как это было раньше.

Также в 2011 году количество дней «больничного», оплачиваемого работодателем, увеличится с двух до трех. Ответственность за создание сбалансированной системы социального страхования должна равномерно распределяться между всеми сторонами. Именно поэтому предлагается увеличить количество дней «больничного», оплачиваемых работодателем. Увеличение количества оплачиваемых работодателем дней «больничного» будет стимулировать работодателей к улучшению условий труда.

### ***Третье. Социальная поддержка семьи и детства.***

Социальная защита семьи как основополагающей опоры общества и государства предусматривает необходимость всемерно поддерживать институт семьи. Именно семья способна сохранить общество, его ценности. Поэтому семейная политика, ориентированная на обеспечение людям достойных условий для создания, сохранения и развития семьи, неотъемлемая часть социальной защиты населения.

Социальная поддержка семей с детьми направлена на создание благоприятных условий для повышения рождаемости, улучшения положения семей с детьми, укрепление института семьи, имеющей или принимающей на воспитание детей, совершенствование системы поддержки семей с детьми, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Правительством РФ последовательно принимаются меры, направленные на улучшение материального положения семей с детьми.

Со 2 августа 2010 года вступил в силу Федеральный закон от 28 июля 2010 года № 241-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о порядке предоставления единовременной выплаты за счет средств материнского (семейного) капитала» [7], которым предусматривается продление еще на год возможности получения из средств материнского капитала единовременной выплаты в размере до 12 000 рублей, а также использование средств материнского капитала на строительство и реконструкцию индивидуального жилого дома без привлечения специализированных подрядных организаций.

Более того, с января 2010 года с учетом роста потребительских цен на 10% проиндексированы такие виды пособий, как: единовременное пособие будущим мамам, вставшим на учет в женских консультациях в ранние сроки беременности (412,08 рубля); единовременное пособие при рождении ребенка (10 988,85 рубля); единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью (10 988,85 рубля); ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву (7458 рублей); единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву (17 402 рубля). Как отмечает, М.А. Топилин «Индексация социальных пособий и выплат позволила не только сохранить, но и повысить их покупательную способность и тем самым предотвратить снижение уровня жизни семей с детьми» [8].

С 1 января 2011 года женщинам предоставлено право выбора порядка расчета пособий по беременности и родам, а также по уходу за ребенком. В

федеральном законе от 8 декабря 2010 года № 343-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» [9] установлен новый порядок расчета пособия по беременности и родам и ежемесячного пособия по уходу за ребенком, предусматривающий исчисление названных пособий исходя из среднего заработка, рассчитываемого не за последние 12 месяцев, а за два календарных года, предшествующих году наступления соответствующего страхового случая. Применение нового порядка расчета в отдельных случаях может привести к снижению размеров пособий. В этой связи на период 2011 - 2012 годов устанавливается право выбора наиболее выгодного для женщины порядка расчета пособий - согласно порядку, действовавшему до 1 января 2011 года, либо согласно порядку, установленному Закона № 343-ФЗ [10].

#### ***Четвертое. Социальная поддержка***

Отдельное внимание в новых нормативных актах уделяется инвалидам. В 2010 году разработана государственная программа «Доступная среда» на 2011–2015 годы, которая позволит решать проблемы граждан с ограниченными возможностями на принципиально новом уровне. Ее реализация планируется с 2011 года. Как отмечает Д.А. Медведев «Создание полноценных условий для активной жизни детей-инвалидов должно стать приоритетом при реализации новой государственной программы «Доступная среда» [11]. В соответствии с заявленными целями, в Российской Федерации станет возможной «эффективная реабилитация инвалидов и формирования условий для их беспрепятственного доступа к различным объектам и услугам». В программе учтены требования предстоящей ратификации Российской Федерацией Конвенции ООН «О правах инвалидов».

#### ***Пятое. Социальное обслуживание***

Для повышения эффективности системы социального обслуживания, развития сферы социальных услуг, модернизации реабилитационной индустрии и реабилитационных учреждений в 2010 году решались задачи: повышение адресной направленности социальных выплат; совершенствование механизма

организации предоставления отдельным категориям граждан санаторно-курортного лечения, а также государственной социальной помощи отдельным категориям граждан по проезду на железнодорожном транспорте пригородного сообщения в рамках набора социальных услуг; повышение эффективности системы социального обслуживания граждан пожилого возраста, инвалидов и детей.

В 2010 году министерство здравоохранения и социального развития приступило к подготовке новой редакции закона о социальном обслуживании населения. Необходимость обновления Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» вызвана прежде всего тем, что действующий в настоящее время закон полностью отнесен к полномочиям регионов и муниципалитетов. Вместе с тем опыт шести лет показал, что для обеспечения единообразия работы всех регионов стандарты и определенную методологическую основу необходимо принимать на федеральном уровне [12]. Как справедливо отмечает О.В.Сасарина «Реформирование и дальнейшее развитие системы социального обслуживания возможно лишь на обновленной законодательной базе, состоящей из федерального и регионального законодательств, гармоничное и сбалансированное развитие которых должно представлять собой взаимосвязанный и взаимообусловленный процесс» [13]. Цель законопроекта - усиление правовых гарантий доступности и качества услуг социального обслуживания, обеспечение соответствия норм законодательства в области социального обслуживания современному уровню развития общественных отношений и экономики, укрепление правовой основы развития рыночных механизмов в этой сфере. На подготовку новой редакции закона отведено полгода.

### ***Шестое Жилищная политика.***

С 2011 года разработана федеральная целевая программа «Жилище» на 2011-2015 годы [14]. Основной целью утвержденной ФЦП «Жилище» на 2011-2015 годы является формирование рынка доступного жилья экономкласса,

отвечающего требованиям энергоэффективности и экологичности. Основными задачами Программы являются: создание условий для развития массового строительства жилья экономкласса; повышение уровня обеспеченности населения жильем путем увеличения объемов жилищного строительства и развития финансово-кредитных институтов рынка жилья; обеспечение повышения доступности жилья в соответствии с платежеспособным спросом граждан и стандартами обеспечения их жилыми помещениями (33 кв. метра общей площади жилого помещения - для одиноких граждан, 42 кв. метра - на семью из 2-х человек, по 18 кв. метров - на каждого члена семьи при семье из 3-х человек и более).

Общий объем финансирования Программы в 2011 - 2015 годах составит 620,69 млрд. рублей. В рамках реализации мероприятий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан Программой предусмотрено, в частности: финансирование обеспечения жильем федеральных государственных гражданских служащих; предоставление социальных выплат молодым ученым для приобретения жилья; завершение строительства общежитий для студентов и аспирантов; обеспечение жильем спасателей МЧС РФ.

Подведем итог. В России наблюдаются попытки целенаправленно решить многие социальные проблемы. Принятие нормативных правовых актов, направленных на решение проблем в социальной сфере, остается первоочередной задачей правотворческой деятельности органов государственной власти Российской Федерации. В новых условиях социальной модернизации повышается ответственность органов власти перед обществом за приведение реального положения социальной сферы страны в соответствие с декларированным ст.7 Конституции Российской Федерации, которая закрепляет, что Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, а также, что в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства,



отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. См.: Социальная сфера. Проблемы и суждения. М., 2002.
2. Российские вести. -1993. - № 174.
3. Равноправие публичной медицины. – Коммерсантъ. – 2010. - №178/П (4478).
4. Собрание законодательства РФ. - 2010.- № 49. - Ст. 6422.
5. В.В.Путин провёл совещание по региональным программам модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]/ Режим доступа: <http://www.putin-itogi.ru/2010/11/09/v-v-putin-provyol-soveschanie-po-regionalnyim-programmam-modernizatsii-zdravoohraneniya-subektov-rossiyskoj-federatsii/>- Загл. с экрана.
6. Российская газета. – 2011. - № 66.
7. Российская газета. – 2010. - № 169.
8. Максим Топилин: «Система соцзащиты населения позволила нам решить важнейшие социальные задачи» [Электронный ресурс]/ Режим доступа: <http://www.minzdravsoc.ru/social/social/134> - Загл. с экрана.
9. Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 50. - Ст. 6601
10. Федеральный закон от 8 декабря 2010 года № 343-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» - Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 50. - Ст. 6601
11. Послание президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации - Российская газета.- Федеральный выпуск. – 2010. - №5038(214).
12. Министр Татьяна Голикова: «Новая редакция закона о социальном обслуживании населения будет внесена в Госдуму в течение полугода»

[Электронный ресурс]/ Режим доступа: <http://www.minzdravsoc.ru/social/service/16> - Загл. с экрана.

13. Минимум в запасе. - Российская газета. - Федеральный выпуск. – 2010. -№5389 (13).

14. Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011 - 2015 годы». - Собрание законодательства РФ. – 2011.- № 5ю - Ст. 739.

## **ФОРМАЛЬНО-ЮРИДИЧЕСКИЙ И ЦЕННОСТНЫЙ ПОДХОД В ИЗУЧЕНИИ МЕТОДОЛОГИИ ФЕДЕРАЛИЗМА**

**М.Н. Федорец, аспирант кафедры конституционного и  
муниципального права ИПЭУ ТюмГУ**

**Научный руководитель:**

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

Любой процесс познания в современной юриспруденции требует адекватной методологической основы, в том числе и исследование такого правового явления как федерализм. Методология является предпосылкой исследования, она определяет движение мысли к идеалу познаваемого конституционно-правового феномена. «Методология как учение о способах и приемах получения конституционно-правового знания органически включается в науку конституционного права, тяготея к ее теории» [1; 21]. Методология науки конституционного права способствует изучению ее предмета с целью формирования объективного, всестороннего, системного конституционно-правового знания [2; 35]. Методология требует наличия мировоззренческого кредо исследователя, которое включает в себя сравнение результатов собственных исследований с доктринальными выводами [3; 17]. Давно уж стал очевидным тот факт, что в условиях современного мира, информационной революции и компьютеризации, успехов математического моделирования

сложных социоприродных процессов неправомерно пользоваться устаревшими методами и моделями [4; 7].

Продолжая оставаться в фокусе внимания целого ряда дисциплин, федерализм занимает место пересечения различных научных сфер, будучи лишённым своей концептуальной основы. В практическом плане важнейшая функция федерализма заключается в том, что из него вытекают критерии, по которым определяются системность и ценность новых институтов, а, в конечном счете? – тенденции и цели государственно-правового развития, основанные на мире и отрицании политического насилия [5; 11]. Федерализм в методологическом плане содержит теоретическое обоснование государственно-правовых процессов в их историческом развитии и практическом воплощении, а также влияет на принятие решений в сфере политико-правового регулирования общественных отношений [6; 19].

Применительно к рассматриваемой проблеме следует отметить, что российское и европейское понимание ценности федерализма различаются. Современная российская доктрина федерализма исходит из совокупности правовых, экономических, социальных и институциональных факторов, призванных обеспечить управляемость в государстве. В свою очередь, европейская доктрина в значительной степени ориентирована на обеспечение автономного функционирования государства, гражданского общества и индивида.

Европейские федеративные государства функционируют на основе доминирования согласительных процедур. В свою очередь, российский федерализм отличается усилением централистских традиций. Это обстоятельство определяет степень самостоятельности субъектов Федерации, наличия у них набора собственных предметов ведения и полномочий. Российская модель федерализма характеризуется усилением роли федерального законодательного регулирования и сужением нормотворческой деятельности субъектов Федерации [7].

В рамках науки конституционного права, изучающего такое явление как федерализм, можно, следуя теоретическим разработкам Захарова А.А., выделить два наиболее популярных и активно используемых подхода [8; 19-20]. Их выделение в известной мере можно считать условным, но влияние сложно переоценить – это формально-юридический и ценностный подход, их мы и попытаемся проанализировать в данной статье.

Формально-юридический метод позволяет определять такое юридическое понятие как федерализм, выявлять его признаки, проводить классификацию и т.п. Его специфической чертой является отвлечение от сущностных сторон права. Нельзя не согласиться с доктором юридических наук Заметиной Е.Н. в том, что «формально-юридический подход, дополняя методологию исследования федеративных отношений, посредством теоретического анализа обеспечивает выяснение содержания нормативно-правовых актов их регламентирующих, способствует систематизации знаний и отражению результатов исследования в юридических понятиях и категориях, обеспечивает вскрытие недостатков, несовершенств конституционно-правовой регламентации федеративных отношений» [9; 12].

По большому счёту, суть формально-юридического подхода сводится к существованию нескольких «нерушимых» принципов федерации как формы государственного устройства. Число таковых различно, но, в целом, их общий смысл весьма удачно укладывается в три базовых признака, отмечаемых, в частности, Глигич-Золотарёвой [10; 11]. К ним относятся формирование государства как единого целого из территорий членов федерации, наделение субъектов федерации возможностями внутренней самоорганизации и обладание ими рядом особых прав, включая принятие собственной конституции, а также разграничение компетенции между федерацией и её субъектами федеральной конституцией. Эти принципы образуют наиболее устойчиво используемое в научной литературе определение федерации. Закрепляясь конституцией и иными правовыми актами, они в совокупности составляют то, что принято называть структурой федеративного государства. Границами этой структуры и

определяется характер восприятия федерализма сторонниками формально-юридического подхода [11; 12].

Необходимым формально-юридическим условием признания государства федерацией является закрепление этого качества в федеральной конституции. Конституционные доктрины большинства стран придают особое значение закреплению в основном законе федеративной природы государства. Например, в Основном Законе ФРГ в ст. 20 абз. 1 сказано, что «*Федеративная Республика Германия является демократическим и социальным федеративным государством*» [12], что является достаточным подтверждением федеративности. Федеральный Конституционный Суд ФРГ уже в одном из своих ранних решений после вступления в действие Основного Закона ФРГ 1949 года назвал принцип федерализма одной из основ Конституции, а несколько позднее упомянул о нем как о «принципе федеративного государства, на который опирается конституционный строй ФРГ» [13; 14].

Если обратиться к ценностному подходу, то он отличается от формально-юридического тем, что речь здесь идет не просто о взаимодействии властных институтов различного уровня, имеющих в своей основе одну природу - политическую власть, господство. Речь идет о наличии третьего субъекта, опосредующего эти взаимоотношения, тем самым изменяя содержание отношений господства и подчинения. Согласно ценностному подходу этим субъектом является гражданское общество. Если рассматриваемая политическая структура функционирует без участия гражданского общества, то она не является федеративной. Таким образом, существуют две отчетливых позиции: согласно формально-позитивистскому подходу для успешного развития федерализма достаточно установить определенные институты, согласно ценностному - существование федеративных институтов в государстве не означает, что оно является федерацией, а федерализм являет собой «важнейшую гуманистическую идею» [14; 9]. Представители этого подхода считают, что для реального федерализма необходимо наличие в стране гражданского общества [15; 9].

Сторонники ценностного подхода категорически против изучения социальных явлений в отрыве от ценностных установок исследователя. Ученый, по их мнению, просто обязан руководствоваться своей ценностной позицией в ходе исследования. «Федерализм как средство и цель» – пожалуй, именно эта антиномия, сформулированная Даниэлем Элазаром, дала наибольшее распространение тезису о федерализме, понимаемом с точки зрения средства [16; 248-249]. Этой формулировкой ученый пытался подчеркнуть универсальность рассматриваемого явления и его многоплановый характер [17; 28].

С точки зрения этой концепции федерализм далеко выходит за рамки чисто институциональных отношений. Здесь следует говорить не о власти-подчинении и даже не о равноправии, а о партнерстве. «Разумеется, анализируя различные пути федерализма, необходимо учитывать широкий комплекс факторов, включающий исторические, экономические, этнические и даже географические условия...Ничуть не подвергая сомнению важность каждого из упомянутых элементов, некоторые исследователи делают акцент на ценностных параметрах той или иной политической системы» [18; 123]. Именно ценности и выступают тут в качестве основного, конструирующего государственное устройство, фактора. Вместе с тем американские исследователи, сторонники «ценностного» подхода, выдвигают в качестве ценностей, на которых может основываться подлинный федерализм, традиционную либеральную аксиологию западной демократии [19; 16]. Такая трактовка не может стать универсальной, так как (и в этом нельзя не согласиться с первым подходом) ценности, на которых базируется конкретная модель федерализма, зависят от культуры данного народа.

Ценностный метод настраивает на рассмотрение федеративной практики с точки зрения тех или иных социальных ценностей. За ней, как и за любыми другими событиями общественно-политической практики, находятся чьи-либо потребности, интересы как базовые социальные ценности.

Делая значительный уклон в область философии, приверженцы подобных суждений склонны видеть в федерализме своеобразный способ восприятия мира, сложившуюся самостоятельную систему взглядов. Ключевыми понятиями для них становятся «свобода», «договор», «согласие», «политическая культура». Особое внимание уделяется попыткам обнаружить глубинную органическую связь федерализма с демократией, разглядеть в них общий потенциал для развития индивида, увидеть общую «конечную направленность на человека» [20; 98]. Вполне естественно, что говорить о воплощении идеала федеративного общества свободных самоуправляющихся граждан в реальной жизни достаточно сложно. Поэтому всё внимание специалистов сосредотачивается на примере государства, в наибольшей степени к этому идеалу приблизившегося.

Для сторонников формально-юридической концепции современный этап – не столько период укрепления вертикали власти, сколько «стабилизации законодательной базы федеративных отношений» [21; 211]. Его сущность определяется унификацией правовых норм, приведением в соответствие федерального и регионального законодательств, а также государственной политикой «по наведению конституционного порядка» [22; 221].

Оценка сегодняшнего развития федеративных отношений с позиций обоих подходов видится достаточно очевидной. И если в рамках формально-юридического ещё могут быть выявлены какие-то противоречия в трактовке процесса реформирования и дана соответствующая почва для размышлений, то при рассмотрении через призму ценностного ситуация выглядит вполне однозначной. Вместе с тем ценностный аспект федерализма, несомненно, важен [23; 123], только нужно учитывать, что в этом ракурсе различные национальные системы ценностей вызывают к жизни различные формы федерализма, обусловленные менталитетом.

Важно исходить также из того, что федерализм является не одномерным, а многомерным явлением, имеет не только статический, но и динамический характер. Когда речь идет о многомерности федерализма, имеется в виду существование различных, более или менее одинаково значащих его сторон или

аспектов. Подразумеваются такие его аспекты, как исторический, политический, правовой или формально-юридический, социальный, фискальный, культурный, идеологический. Познание всех этих сторон, несомненно, предполагает использование междисциплинарного метода исследования или подхода [24].

Как критерии федерализма с позиций формально-юридического, так и его сущностные черты с точки зрения ценностного подхода подразумевают, но не называют ключевой смыслообразующей характеристики этого явления – распределения власти по вертикали. Говоря о двух ключевых основаниях федеративного правления, Дукачек в качестве первого определяет необходимость территориального разделения политической власти между двумя автономными сферами полномочий [25; 192]. Этот принцип находит юридическое выражение в виде конституционно закрепляемого распределения предметов ведения между центром и субъектами, выступая важнейшим формальным институтом взаимодействия указанных акторов.

Таким образом, необходимость нового подхода к федерализму стала закономерным следствием несоответствия укоренившихся представлений о государстве и праве их реальному содержанию, обусловленному изменениями, происходящими в современном мире. Существующие модели государственной власти и ее территориальной организации все чаще не могут являться адекватным ответом на вызовы времени и в полной мере удовлетворять насущным потребностям интенсивно развивающегося общества.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Богданова Н.А. Система науки конституционного права: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук / Н.А.Богданова - М., 2001. - С. 21.
2. Там же. – С. 35.
3. Юсубов Э.С. Методологические основы исследования проблем российского федерализма / Э.С.Юсубов // Конституционное и муниципальное право. - 2009. - № 24. - С. 17.



4. Глигич-Золотарева М.В. Синергетика федерализма. Часть I / М.В.Глигич-Золотарева, Н.М.Добрынин // Право и политика. – 2006. - № 11. – С. 7.

5. Нуриев А.Д. Вопросы федерализма в России: теория, история и правовая практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. - теория и история права и государства; история учений о праве и государстве / А.Д.Нуриев; Кубанский государственный аграрный университет; науч. рук. Р. А. Миниахметов. - Краснодар, 2009. - С. 11.

6. Гайдук В.В. Институт федерализма: политико-правовое исследование Автореф. дис. ... докт. юрид. наук / В.В.Гайдук. – М., 2008. – С. 19.

7. См.: Миронюк М.Г. Современный федерализм: сравнительный анализ / М.Г.Миронюк. - М.: РОССПЭН, 2008. – 279 с.

8. Захаров А.А. Очерки современного федерализма / А.А.Захаров. - М., 2003 - С. 19 – 20.

9. Заметина Т.В. Федерализм в системе конституционного строя: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук / Т.В.Заметина. – Саратов, 2010. - С. 12.

10. Глигич-Золотарёва М.В. Правовые основы федерализма / М.В.Глигич-Золотарева. - М.: Юристъ, 2006. - С. 11.

11. Ильченко М.С. В поисках федерализма (методологический аспект проблемы) / М.С. Ильченко // Проблемные поля политической науки. - 2006. - № 1. - С. 12.

12. Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/BRD.HTM>.

13. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма.: Учеб.-практ. Пособие. - М.: Дело 1998. - С. 14.

14. Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития / И.А.Конюхова. - М.: Городец, 2004. - С. 9.

15. Хамидулин В. С. Взаимоотношения между Центром и регионами России в конце XX – начале XXI века: опыт, проблемы и перспективы (на примере Приморского края): дис. ... канд. полит. наук / В.С.Хамидулин. – Владивосток, 2008. - С. 9.

16. Тадевосян Э.В. Федерализм: Энциклопедический словарь / Гл. ред. С.Д. Валентей. - М.: Инфра-М, 1997. - С. 248 - 249.

17. Ильченко М. С. Федерализм с позиций инструментализма: теоретические основания и политические реалии / М.С.Ильченко. – М.: Сравнительный федерализм и российские проблемы федеративных отношений (сборник статей), 2008. - С. 28.

18. Захаров А. А. «Исполнительный федерализм» в современной России / А.А.Захаров // Полис: Политические исследования. - 2001. - № 4. - С. 123.
19. Добрынин Н.М. Федерализм: Историко-методологические аспекты / Н.М.Добрынин. - Новосибирск: Наука, 2005. – С. 16.
20. Миронюк М.Г. Человеческое измерение федерализма. Федералистские теории и тенденции развития федеративных отношений в России / М.Г.Миронюк. - ПОЛИС (Политические исследования). - 2003. - №3. - С. 98.
21. Глигич-Золотарёва М.В. Правовые основы федерализма...С. 211.
22. Черепанов В.А. Теория российского федерализма. Учебное пособие / В.А.Черепанов. – М., 2005. - С. 221.
23. Захаров А.А. Указ. соч. – С. 123.
24. Формы государственного устройства: понятие, виды, особенности [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.kursach.com/biblio/0010027/0704.htm>.
25. Duchacek I. 1970. Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics. Holt, Rinehart and Winston, Inc. – P. 192.

## **СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИИ РФ**

**Р.А. Полев, студент ЮФ БГУ,  
направление «Юриспруденция»**

**Научный руководитель:**

**Б.А. Бальжиев, ассистент кафедры теории и истории  
права и государства**

Конституция Российской Федерации — основной закон Российской Федерации; единый, имеющий высшую юридическую силу, прямое действие и верховенство на всей территории Российской Федерации политико-правовой акт, посредством которого народ учредил основные принципы устройства общества и государства, определил субъекты государственной власти, механизм её осуществления, закрепил охраняемые государством права, свободы и обязанности человека и гражданина.

В наше время основной закон государства, увы, имеет достаточно проблем.

Прежде всего хотелось бы осветить такую проблему как

Соотношения Конституции РФ с текущим законодательством.

Основные исходные позиции здесь состоят в том, что, во-первых, Конституция является базой текущего законодательства, оно развивает положения Конституции, во-вторых, акты текущего законодательства должны соответствовать Конституции, не могут ни сводить на "нет" ее положения, ни противоречить им.

К сожалению, по всем указанным аспектам проблем в российском конституционализме пока хватает.

По некоторым актам, необходимым для реализации Конституции, выявилась ситуация, когда заложенный в Основном Законе демократический вариант правил наталкивается в жизни на сложность их применения в таком виде, а то и вообще ни о каком применении Конституции не идет речи. Отсюда возникает проблема нереализации Конституции или односторонней ее реализации. Примеров такого рода более чем достаточно

В ст. 31 Конституции говорится о том, что граждане РФ имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Таким образом, здесь заложена идея, что они делают это по собственному усмотрению, лишь ставя власти в известность о своих намерениях. На самом же деле повсеместно действует вместо уведомительного фактически разрешительный порядок, однако в его искривленной форме: если орган исполнительной власти субъекта РФ или глава муниципального образования отказался принять уведомление инициаторов о желаемом мероприятии, проводить его нельзя. Налицо иное применение нормы Конституции, что требует корректировки: изменить или подобный порядок, или саму норму Конституции.

В ч. 3 ст. 40 сказано о том, что малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за

доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами. Местные власти часто игнорируют положение Конституции о возможности бесплатного предоставления жилья, а понятие доступной платы трактуется так, что для многих нуждающихся делает невозможным приобретение квартиры.

Такие примеры можно было бы продолжить. Но вывод будет все равно тот же: ценности и идеи Конституции не могут быть отданы "на откуп" органам и должностным лицам, применяющим ее положения и позволяющим себе такую ее трактовку, которая им кажется реалистичнее и тем более удобнее.

### Проблема толкования норм Конституции РФ

В процессе применения действующей Конституции РФ возникает немало неясностей. Чаще всего они выражаются либо в том, что вообще непонятно, как применять конституционную норму, либо же вырисовываются два и более вариантов ее применения, - но взаимно друг друга исключая. И тогда требуется официальное толкование Конституции.

Но почему-то часто толкование становится уже не столько разъяснением, сколько созданием новых норм права, что наряду с первым законодателем, принявшим Конституцию (в нашей стране народом, поскольку она выносилась на всенародное голосование), появляется второй законодатель - тот, кто толкует Конституцию. Поскольку эта обязанность возложена в самой Конституции на Конституционный Суд РФ, в положении второго законодателя выступает этот орган.

Так, например, осенью 2010 г. цензура тюремной переписки стала объектом внимания КС из-за двух обращений заключенных, считающих нарушением своих прав запрет пересылки запечатанного конверта своим адвокатам, обязательную проверку на цензуру.

По мнению заявителей, цензура переписки нарушает гарантированные Конституцией (ст. 46 и 48) право на судебную защиту прав и свобод, а также право на квалифицированную юридическую помощь в лице адвокатов. Они

также апеллировали к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая гарантирует право каждого на справедливое судебное разбирательство (ст. 6) и право на уважение частной жизни (ст. 8).

На что КС постановил: Администрация следственных изоляторов имеет право цензурировать переписку арестантов с их адвокатами, но только в исключительных случаях и в присутствии самих отправителей почты.

Зачастую процесс толкования означает и познание конституционной нормы самим интерпретатором, и разъяснение нормы, т.е. доведение КС до всеобщего сведения познанного им содержания конституционных норм и выраженной в них воли законодателя". Однако если "познанное судом содержание норм Конституции" налицо, то "выраженной в них воли законодателя", думается, зачастую нет и в помине.

Решение данной проблемы видится отнюдь не в лишении КС права на толкование Конституции. В.Д. Зорькин председатель КС РФ в интервью сказал: «Какую сферу правового поля России ни возьми – по всем у КС есть фундаментальные решения. И без этих решений Конституция в ее интерпретативном виде уже немыслима. Постановления и определения Суда стали органической составной частью толкования Конституции - не только через абстрактное толкование, но и через живые дела.»

Следовательно, решение следует искать в коренном изменении ситуации, делающей сплошь и рядом необходимым такое толкование в силу дефектности Конституции. Суть дела, следовательно, в самой Конституции. Если она буквально начинена неясными положениями, если на них приходится спотыкаться, только начиная процесс реализации соответствующей нормы Конституции, не проще ли начать с совершенствования самого Основного Закона? Когда непонятно, как норму Конституции применять, ее надо изменить, чтобы это стало очевидно. И сделать это должен первый законодатель - тот, кто принимает Конституцию.

Эта проблема тесно переплетается с ещё одной такой проблемой как фиктивность Конституции

Безусловно, фиктивным является провозглашенный Конституцией принцип разделения властей. Это напрямую следует из положений Конституции о разграничении полномочий между государственными органами, поскольку разделение властей не затрагивает одного его самого мощного носителя - Президента. Он, как некое божество, витает над всеми ветвями власти и не относится ни к одной из них. В то же время он наделен огромными полномочиями и в законодательном процессе, и в сфере исполнительной власти. Помимо этого Президент единолично назначает 16 тысяч российских судей и таким образом влияет на судебную власть.

Еще более далек образ главы Российского государства - координатора и верховного политического арбитра - от роли президентов республик с президентской или смешанной (полупрезидентской) формами правления. Анализ полномочий таких глав государств показывает, что они не только участвуют в системе разделения властей, но и имеют существенные (порой исключительные) полномочия в области исполнительной и частично законодательной власти, но при этом у них отсутствует право досрочного роспуска парламента.

По сути, государственная власть в России имеет явно выраженную авторитарную направленность. Глава Российского государства по сравнению с лидерами стран с традиционно демократическими режимами имеет совершенно иное политико-правовое лицо. Это облик типичного вождя (по французской терминологии - "монархического президента"), дарующего права и свободы гражданам и гарантирующего сохранение немногих оставшихся в условиях российской действительности атрибутов республиканской формы правления.

С введением в официальный общественный оборот термина "преемник", которого действующий Президент должен представить избирателям перед новыми выборами, фиктивность российской Конституции стала фактически официально признанной. Потому что, если этот термин из "живой Конституции" перенести в текст Основного Закона, все встанет на свои места. Только нам

придется признать, что формой правления в нашей стране является выборная дуалистическая монархия с институтом престолопреемства...

Можно ещё много говорить о несовершенстве нашей конституции, критикуя отдельные ее положения, особенно в части, касающейся полномочий Президента и законодательной власти, но нельзя не признать поистине исторического значения и гениальной простоты и четкости формулировки ст. 2 Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства». Эта норма в буквальном смысле слова перевернула существовавшую многие десятилетия пирамиду советского конституционализма, определив новый вектор развития страны. Так пусть же этот вектор и остаётся приоритетным на всём протяжении развития нашего государства!

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации 1993(Принята на всенародном голосовании 12.12.1993) . – Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2010.
2. «Комментарии к Конституции Российской Федерации» под редакцией Б.Н. Топорнина, Ю.М.Батурина, Р.Г. Орехова. М.1994.
3. «Комментарий к Конституции Российской Федерации» под редакцией Лазарева Л.В., Зорькина В.Д., М. 2009.
4. «Конституция России: природа, эволюция , современность» Авакьяна С.А. –«Сашко», 2000 г.
5. «Конституционное право России» Козловой Е.И., Кутафина О.Е., М.-Юристь , 2003 г.
6. «Конституционные нормы и правоотношения» Лучина В.О., М. 1997 г.
7. «Конституционность как барометр правовой культуры и основа правового государства» Зиновьева А.В. , «Правоведение» -1999г.
8. «Конституция РФ: проблемы реализации» Лучина В.О.

9. «Уважать и соблюдать Конституцию –главное условие правопорядка», Баглай М.В. (материалы международной конференции «Российский конституционализм: проблемы и решения»)

10. Аргументы и факты: «Так ли есть на самом деле?» (В.Ю. Фролов) (Жалобы на нереализацию Конституции)

## **О ПРОБЛЕМАХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ РЕФЕРЕНДУМОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**В.С. Пушкарев, аспирант, ассистент кафедры конституционного и муниципального права ИПЭУ ТюмГУ**

*«Повседневная реальная жизнь людей зависит не от общественных событий, а от событий местных, и поэтому – от местного самоуправления. Именно так регулируется жизнь в странах Запада: через эффективное местное самоуправление, где каждый имеет возможность участвовать в решениях, определяющих его существование. И только такой порядок есть демократия»\**

Реальное становление местного самоуправления непосредственно зависит от включения в процессы организации жизни в городе, районе большинства граждан. Именно местному референдуму в правовой системе Российской Федерации отведено значимое положение как институту, создающему условия для непосредственного осуществления права на местное самоуправление, участия жителей в процессе подготовки, обсуждения, принятия, исполнения и контроля за исполнением решений органами местного самоуправления. Местный референдум можно рассматривать и как обоюдоострый политико-правовой инструмент. Это связано со значительными затруднениями в его проведении по общественной инициативе: населения, либо общественных объединений.

Очевидно, что сегодня во всей России существует потребность в развитии форм прямой демократии на муниципальном уровне, в том числе местных

---

\* Солженицын А. И. «Россия на обвале» М. 1998, С. 85.



референдумов, т.к. это уникальная возможность для людей выйти на новый уровень взаимоотношений с действующей властью, возможность что-то решать самим. К сожалению, пока в нашем государстве проводимые по инициативе граждан или общественных объединений местные референдумы – явления скорее экстраординарные, чем привычные и распространенные.

Корень данной проблемы, на наш взгляд, следует искать в механизмах реализации данного института, заложенных федеральным законодателем.

Приступая к рассмотрению российского федерального законодательства о местных референдумах, приведем несколько примеров из международной практики. Так, по данным Аналитического Управления Совета Федерации Федерального Собрания РФ, в Швейцарии местный референдум является традиционной формой выявления мнения населения по вопросам организации и деятельности органов местной власти и решения местных проблем [1;19]. Тенденция к увеличению количества проводимых местных референдумов в западных странах отмечена Ежевским Д.О. В США за последние 100 лет было проведено 10000 местных референдумов. Примечательны вопросы, выносимые на местный референдум - это и сокращение количества автомобилей в центре города (Милан), и необходимость согласия горожан на любое крупное строительство (Сан-Франциско) и др.

В России первые правовые нормы о местном референдуме появились в Законе РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» [2]. Центральной избирательной комиссией РФ не ведется учет проведенных в России местных референдумов и, соответственно, нет обобщенных данных обо всех проведенных референдумах. Между тем, имеющаяся в различных источниках информация позволяет составить примерное представление о практике проведенных местных референдумов. В 1995-1996 гг. местные референдумы активно использовались для принятия уставов муниципальных образований; в период с 1995 по 1998 гг. местные референдумы были назначены в 37 субъектах РФ, что составляет 877 назначенных референдумов [3;136]. В 2000-2001 гг. было назначено 42 местных референдума [4;68]. В ходе реализации

Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного референдума в Российской Федерации» (далее по тексту – Закон о местном самоуправлении 2003 года) [5] в 2004-2005 гг. местные референдумы проводились на территории 22 субъектов РФ, где было назначено 407 местных референдумов, из которых 383 были посвящены вопросам определения структуры выборных органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований, 15 – вопросам изменения границ и статуса муниципальных образований, остальные – другим вопросам [6].

Таким образом, очевидно, что по настоящее время в большинстве муниципальных образований России местные референдумы никогда не проводились; среди проведенных большая часть посвящена вопросам структуры органов местного самоуправления, следовательно, проводились они не по общественной инициативе. Кроме того, очевидна проблема с достоверным информированием населения о проведенных и проводящихся местных референдумах, ввиду отсутствия единой базы о проводящихся и проведенных местных референдумах.

Основным барьером, препятствующим реализации инициативы местных референдумов населением, либо общественными объединениями, является *значительно усложненная процедура их проведения*. Несомненно, излишне простой порядок инициирования и проведения местного референдума не представляется целесообразным\*. Однако, как справедливо отмечается большинством авторов, непосредственная демократия по своей правовой сущности является юридически первичной, приоритетной перед представительной, в связи с чем ограничения права граждан на местный референдум не могут носить чрезмерного характера [7]. Учитывая ограниченный формат статьи, перечислим лишь тезисно те недостатки нормативно-правового регулирования местного референдума, которые, на наш взгляд, чрезмерно затрудняют его проведение по общественной инициативе.

---

\* Конституционность введения ограничений подтверждена Постановлением Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 №17-П // Собрание законодательства РФ. 1998. №25. Ст.3002.

1) Установлен 20-дневный минимальный срок сбора подписей инициативной группой - нереально короткий для городов с населением свыше 200 тысяч человек\*.

2) Чрезмерное ограничение законом мест сбора подписей. Так, нельзя осуществлять сбор подписей по месту работы, учебы и др.

3) Нотариальное удостоверение полномочий представителей инициативной группы.

4) Необходимость составления протокола об итогах сбора подписей в поддержку референдума.

Дискуссию вызывает ряд проблем, связанных с т.н. «формулой местного референдума», т.е. тем кругом вопросов, которые могут быть вынесены на местный референдум. В данном аспекте в научной литературе возник спор относительно возможности принятия на местном референдуме решений по вопросам, отнесенным законом к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления, а также по вопросам, не включенным в перечень вопросов местного значения муниципального образования. Наиболее острой представляется дискуссия о возможности вынесения на местный референдум устава муниципального образования. Напомним, что в п. 2 ст. 8 Федерального закона от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" прямо закреплялось два варианта принятия устава муниципального образования - представительным органом муниципального образования или населением непосредственно [8]. В Законе о местном самоуправлении 2003 г. указано, что устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования. Однако прямого запрета на принятие устава муниципального образования, внесение в него изменений и дополнений на местном референдуме в Законе о местном самоуправлении 2003 г. не содержится, в связи с чем, основываясь на комплексном анализе законодательства о местном референдуме, попробуем найти ответ на возникший

---

\* Большинство субъектов РФ установлен срок именно в 20 дней.

вопрос. Так, в соответствии с п.3 ст.12 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее по тексту - Закон об основных гарантиях избирательных прав) на местный референдум могут быть вынесены *только вопросы местного значения* [9]. Статьи 14, 15 и 17 Закона о местном самоуправлении 2003 г. четко и недвусмысленно закрепляют перечни вопросов местного значения соответствующих муниципальных образований, среди которых нет вопроса о принятии, либо изменении устава. Напротив, согласно ст.17 указанного закона принятие устава муниципального образования, а также внесение в него изменений и дополнений, отнесено к *полномочиям* органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Кроме того, в соответствии с п.10 ст.35 данного закона принятие устава муниципального образования, а также внесение в него изменений и дополнений, отнесено к *исключительной компетенции представительного органа муниципального образования*, а потому хочется сделать однозначный вывод о том, что в соответствии с действующим законодательством проект устава муниципального образования, либо изменения (дополнения) к нему не могут быть вынесены на местный референдум. Однако не все авторы разделяют эту позицию. Так, профессор Кокотов А.Н. допускает принятие на местном референдуме устава муниципального образования, отмечая, что «перечень законодательно установленных изъятий из компетенции местных референдумов является исчерпывающим и не может толковаться расширительно» [10;64]. Действительно, пунктом 8 ст.12 Закона об основных гарантиях избирательных прав определен круг вопросов, которые не могут быть вынесены на местный референдум; пунктом 9 установление иных ограничений не допускается. Однако означает ли это, что все иные вопросы, решаемые органами местного самоуправления, могут войти в формулу местного референдума. Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 06.12.2001 высказался по вопросу предмета референдумов, отметив, что при определении предмета любого референдума необходимо исходить из того, что на референдум

могут быть вынесены только те вопросы, которые находятся в ведении соответствующего публично-правового образования [11]. Сергеев А.А. подчеркивает, что само по себе отнесение принятия какого-либо решения к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления «не означает запрета на принятие этого решения (правового акта) на местном референдуме ... и не может служить основанием для лишения самого населения права принять соответствующее правовое решение непосредственным голосованием» [12]. Аналитическое управление Совета Федерации, напротив, отмечает однозначную *невозможность* вынесения на местный референдум проектов правовых актов, принятие которых отнесено к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления [13;15].

Таким образом, приходится констатировать *отсутствие ясности в нормативно-правовом регулировании формулы местного референдума*. С одной стороны, установление законодателем закрытого перечня вопросов, запрещенных к вынесению на местный референдум, свидетельствует о возможности населения принимать правовые решения по всем иным вопросам местного значения, с другой стороны, ряд важных вопросов, находящихся в ведении местного самоуправления, отнесен законом не к вопросам местного значения, а к полномочиям органов местного самоуправления по решению этих вопросов, а потому, исходя из формальной логики, не может быть рассмотрен на местном референдуме. Кроме того, из Закона о местном самоуправлении 2003 года неоднозначно прослеживается истинный смысл законодателя по отнесению некоторых вопросов к исключительной компетенции органа, обладающего правом представлять интересы населения. На наш взгляд, это сделано с единственной целью *не допустить передачу этих вопросов другим органам местного самоуправления, не обладающим такими правами, а потому не может являться основанием для запрета в рассмотрении этих вопросов на местном референдуме*, если они не входят в перечень вопросов, изъятых из формулы местного референдума федеральным законом. По мнению Павлушкина

А.В., внести ясность в данные вопросы и дать однозначный ответ помогут суды [14;21]. На наш взгляд, учитывая отсутствие единообразного применения судами норм законодательства, дожидаться формирования единой судебной позиции по обозначенным вопросам нецелесообразно. Необходимо придание определенности на уровне федерального законодателя, в связи с чем единственно возможным средством решения проблемы может стать внесение изменений в действующее законодательство; предложения представлены в завершении данной статьи.

Итак, завершая рассмотрение проблемных вопросов нормативно-правового регулирования местных референдумов в России, становится очевидным, что нормативно-правовое регулирование данного института непосредственного участия граждан в местном самоуправлении, нуждается в корректировке. Так, ниже приведен ряд предлагаемых изменений и дополнений в действующее федеральное законодательство, которые, на наш взгляд, могли бы позволить населению муниципальных образований более активно принимать участие в местном референдуме.

1. Внести изменения в п.10 ст.35, п.3 ст.44 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», устанавливающие право принятия устава муниципального образования только за представительным органом. Нормы, содержащиеся в данных статьях, не позволяют обеспечить непосредственное участие населения в решении основных вопросов устройства местной власти и гарантировать стабильность устава, противоречат ст.3, 130 и 131 Конституции Российской Федерации и важнейшим демократическим принципам [15]. В связи с этим указанные статьи необходимо дополнить положением, предусматривающим возможность принятия проекта устава муниципального образования посредством местного референдума.

2. Закрепить возможность голосования на местном референдуме в течение 2-3 дней для создания условий для реальной возможности участия граждан в местном референдуме, как это предусмотрено законодательством ряда зарубежных государств.

3. Закрепить в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме» возможность использования при голосовании на местном референдуме новейших информационных технологий (Интернет, SMS). Указанный порядок будет способствовать наиболее активному участию граждан в местном референдуме в случае отсутствия возможности прийти на участок референдума.

4. Внести изменения в п.5 ст.37 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме», предусматривающие увеличение минимального срока для сбора подписей в поддержку местного референдума с 20 до 45 дней.

5. Внести дополнения в п.6 ст.37 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме», разрешив сбор подписей по месту работы и учебы теми лицами, которые трудоустроены, либо обучаются в соответствующем месте сбора подписи.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: НОРМА. 2008. 550 с.

2. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1001. № 22. Ст.778.

3. Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры).М., 2006. С.500.

4. Пылин В.В. Референдум: проблемы правового регулирования и практика реализации // Правоведение. 2002. №6.

5. Собрание Законодательства РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

6. О проведении местных референдумов в ходе реализации ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2004-2005 годах // Вестник ЦИК РФ. 2006. №5. С.62.

7. См., например, Курячая М.М. Проблемы реализации права граждан на референдум // "Право и политика", 2005, N 9.

8. Собрание законодательства РФ. 28.08.1995. №35, Ст. 3506.
9. «Парламентская газета», N 110-111, 15.06.2002.
10. Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. - М.: Юристъ, 2005. – с. 384.
11. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 N 249-О // Собрание законодательства РФ. 2002. N 4. Ст. 374.
12. Сергеев А.А. Институт местного референдума в законодательстве Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. N 2. 2004.
13. Аналитическое Управление Совета Федерации. Там же.
14. Павлушкин А.В. Судебная практика по делам о местных референдумах // Юридическая литература, 2005.
15. «Российская газета», N 7, 21.01.2009.

## **УРОВЕНЬ И КАЧЕСТВО ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ КАК ВАЖНЕЙШИЙ ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

**С.Р. Абузярова, аспирантка ИПЭУ ТюмГУ**

**Научный руководитель**

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

Стабильное и динамичное развитие России возможно при условии повышения уровня и качества жизни населения. Данное направление является главной целью любого прогрессивного общества. Государство обязано создавать благоприятные условия для долгой, безопасной, здоровой и благополучной жизни людей, обеспечивая экономический рост и социальную стабильность в обществе, что является важнейшим фактором повышения качества жизни и, следовательно, формирования востребованных человеческих ресурсов.

Определить проблемы, существующие в современном российском обществе возможно через систему определенных социальных индикаторов и показателей.



В 1920 г. английский экономист А. Пигу выдвинул концепцию общественного благосостояния, определяемого по трем признакам:

- ростом среднего реального душевого дохода;
- уменьшением неравенства в распределении доходов;
- возрастанием стабильности дохода в реальном выражении.

Противоречие между социальным самочувствием и экономическим состоянием было выявлено в работе группы, возглавлявшейся социологом Р. Бауэром (R.A. Bauer).

В 1966 г. под редакцией Бауэра была издана обширная монография «Social Indicators». Результатом этих исследований в 1970-е годы стало учреждение Центра социальных исследований по координации работы с социальными индикаторами (Social Science Research Council Center for Coordination of Research on Social Indicators), публикация федеральным правительством обширных данных в форме социальных индикаторов, поддержка исследований в этом направлении.

Социальные индикаторы были приняты в качестве аналитического инструмента международными организациями. [1]

Таким образом 60- 70- годы 20 в. выяснилось, что экономический рост сам по себе не способен обеспечить благосостояние общества, так как даже в высокоразвитых странах он не обязательно приводил к смягчению социального неравенства.

В науке появилось понятие «качества жизни». Ведущие страны мира стали осуществлять комплексное государственное регулирование по всем основным направлениям социально- экономической жизни.

Первая система социальных индикаторов была построена Бэнксом и Тэрнером в 1962г. Социальные индикаторы были приняты в качестве аналитического инструмента международными организациями такими, как ООН и ОЭСР, основными среди которых являются уровень жизни и качество жизни населения.

**Уровень жизни** – это степень обеспеченности населения материальными и духовными благами исходя из сложившихся потребностей и уровня экономического развития страны. **Качество жизни людей** - показатель, отражающий социальные результаты экономического развития, то есть учитывающее демографические, медицинские, экологические и интеллектуальные условия их существования и самореализации; интеграцию индивидуумов в общество; их влияние на общественные процессы. В социально ориентированной рыночной экономике важнейшими составляющими качества жизни становятся степень социальной защищенности населения, свобода выбора человека, улучшение социальной среды, культурные, национальные и религиозные отношения. [2]

В декабре 2010 г. компания EVANS опубликовала рейтинг стран с самой доступной и недоступной недвижимостью для граждан. Эксперты компании проанализировали рынки жилой недвижимости более 40 стран мира и составили рейтинг регионов, в которых покупка квартир и домов для местных жителей является недостижимой мечтой или, напротив, реальной возможностью. В качестве основной меры расчета доступности жилья использовалось соотношение стоимости недвижимости к доходам населения. Этот показатель

Занимаемое место в рейтинге	Страна	Средняя стоимость жилой недвижимости	Средний годовой доход семьи	Необходимое число лет работы
-----------------------------	--------	--------------------------------------	-----------------------------	------------------------------

учитывает соответствие цены на условный средний дом или квартиру, в зависимости от страны, к среднему доходу семьи после уплаты всех налогов и выражается количеством лет, необходимым для приобретения собственного жилья.

**Таблица 1. Рейтинг стран с самой *недоступной* недвижимостью для жителей**

1	Марокко	144 800€	2 145€	67,5
2	Пакистан	74 953€	1 846€	40,6
3	Черногория	151 155€	5 038€	30
4	Белоруссия	90 000€	3 203€	28,1
5	Россия			
	Москва	303 151€	11 615€	26,1
	Регионы	64 102€	3080€	20,8

**Таблица 2. Рейтинг стран с самой *доступной* недвижимостью для жителей**

В топ-20 стран с самой доступной для местных жителей недвижимостью также вошли Германия – 4,4 года; Гондурас – 4,7; Бангладеш – 5,03; ЮАР – 5,1; Кипр – 5,13; Австрия – 5,2; Швейцария – 5,4; Турция – 5,6; Бахрейн – 5,7; Эквадор – 5,8; Канада – 6,2; Финляндия – 6,2; Бразилия – 6,3; Австралия – 6,3 и Нидерланды – 6,5. [3]

В двадцатку стран с самой доступной для местных жителей недвижимостью также вошли Германия – 4,4 года; Гондурас – 4,7; Бангладеш – 5,03; ЮАР – 5,1; Кипр – 5,13; Австрия – 5,2; Швейцария – 5,4; Турция – 5,6; Бахрейн – 5,7; Эквадор – 5,8; Канада – 6,2; Финляндия – 6,2; Бразилия – 6,3; Австралия – 6,3 и Нидерланды – 6,5. [3]

Приведенные выше данные показывают, что Россия входит в пятерку стран, где местным жителям приобрести собственное жилье труднее всего. Причин всего две: высокая стоимость квадратных метров и низкий уровень доходов населения.

Занимаемое место в рейтинге	Страна	Средняя стоимость жилой недвижимости	Средний годовой доход семьи	Необходимое число лет работы
1	США	95 536€	35 384€	2,7
2	Доминиканская Республика	45 794€	9 576€	3,5
3	Чили	45 794€	11307€	4,05
4	Швеция	119 536€	28 461€	4,2
5	Бельгия	121 723€	28 307€	4,3

Как утверждает председатель думского комитета по экономической политике Евгений Федоров: «У нас есть расчет, по которому наша средняя зарплата в России, приблизительно лет через 8, дойдет до среднеевропейского уровня. Причем с ориентацией на ведущие страны - Германию, Францию,

Англию. И этот расчет заложен в стратегию 20-20. То есть мы, имея сегодняшние темпы роста зарплаты, выходим на эту цифру автоматически, даже с учетом уменьшения темпов роста в сравнении с предыдущими годами. Например, если вы посчитаете рост зарплат в России в долларах за последние 10 лет, то поймете, что это был десятикратный рост. Европейские страны показывают за этот период рост приблизительно двукратный». [4]

Основные показатели социально-экономического положения субъектов РФ опубликованные «Российской газетой», на основании данных приведенных Федеральной службой государственной статистики РФ за 2010 год действительно подтверждают рост заработной платы.

В целом по стране, сообщают статистики, средняя зарплата составляла 20 тысяч 144 рубля. По сравнению с таким же периодом прошлого года она подросла на 4,5 процента. Средняя номинальная зарплата год назад составляла 17 тысяч 928 рублей, в первой докризисной половине 2008 года - 16 тысяч 186 рублей. Правда, при этом продолжает расти задолженность по зарплате. От бизнеса и государства граждане недополучили 3398 миллионов рублей.

Однако в этих расчетах не учтен ряд важных показателей. Во-первых, если зарплаты у нас и выросли в 10 раз, как утверждает Евгений Федоров, то с очень низкой изначальной ставки. А во-вторых, в Европе не такая высокая инфляция. Если в России она и дальше будет оставаться на этом уровне, то в итоге съест все наши выросшие доходы.

При этом стоимость минимального набора продуктов питания выросла в среднем почти на 23 процента, что почти в три раза превысило показатель прошлогодней инфляции. В девяти регионах минимальный продуктовый набор подорожал больше чем на 30 процентов.

Важнейшим индикатором уровня жизни населения является детская смертность. В прошлом году этот показатель в целом по стране улучшился (7,5 умерших на тысячу родившихся против 8,1 в 2009 году). Но по регионам ситуация чрезвычайно неоднородна.

Количество официально зарегистрированных безработных за прошлый год уменьшилось на 26 процентов, общая безработица снизилась на 11,4 процента. Впрочем, она все еще остается выше докризисного уровня (2010 год - 7,5 процента экономически активного населения, 2008 год - 6,3 процента). [5]

Уровень жизни населения характеризуется степенью удовлетворения материальных, социальных и культурных потребностей населения. На сегодняшний день главной целью устойчивого развития России должно стать высокое качество жизни населения. Учитывая, что человеческий ресурс в условиях активно идущих процессов старения и депопуляции населения, становится одним из самых дефицитных ресурсов, то значимость проблемы качества жизни в России многократно возрастает.

Достижение и поддержание высокого качества жизни обеспечит в дальнейшем улучшение здоровья и увеличение продолжительности жизни населения, повышение образовательного уровня, роста рождаемости и другие немаловажные показатели.

Таким образом, повышение уровня жизни способствует улучшению качества трудовых ресурсов, что в свою очередь является необходимым фактором устойчивого развития как отдельных региональных социально-экономических систем, так и государства в целом.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бородкин, Ф.М. Социальные индикаторы – что это такое? / Ф.М. Бородкин // Мир России. - 2004. - № 4.
2. Бородкин, Ф.М., Айвазян С.А. Социальные индикаторы / Ф.М. Бородкин, С.А Айвазян - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006. - 607 с.
3. Рейтинги стран с самой доступной и недоступной недвижимостью для граждан. Пресс-служба Evans Property Services – 2010. 7 декабря [Электронный ресурс] / Режим доступа:// <http://evans.ru/rus/rating/>

4. Сергей Ткачук. Россиянам предложили европейский уровень зарплат // Сергей Ткачук // «Вести ФМ» – 2011. 26 апреля [Электронный ресурс] / Режим доступа:// <http://www.vesti.ru/doc.html?id=448042&cid=400>.

5. Елена Кукол, Татьяна Смольякова. Обмен ценами // Елена Кукол, Татьяна Смольякова // Российская газета – 2011. 16 марта [Электронный ресурс] / Режим доступа:// <http://www.rg.ru/2011/03/16/itogi.html>.

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО (УСТАВНОГО) ЗАКОНОДАТЕЛСЬТВА СУБЪЕКТОВ РФ НА ОСНОВЕ ПРИНЦИПОВ СИСТЕМЫ МЕНЕДЖЕМЕНТА КАЧЕСТВА**

**А.В. Лесин, аспирант кафедры конституционного  
и муниципального права ИПЭУ ТюмГУ**

Конституционное (уставное) законодательство субъектов РФ является основой, стержнем всего законодательства субъектов РФ. В связи с этим, многими учеными и практиками исследовалась тема совершенствования конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, определения основных направлений его развития. Так, труды ряда авторов посвящены исследованию проблемы обеспечения соответствия конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ федеральному законодательству [1], некоторые работы рассматривают тему совершенствования данного законодательства посредством повышения его эффективности[2].

По мнению автора, проведенные на сегодняшний день исследования не в полной мере раскрывают вопросы совершенствования конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, поскольку отражают не все процессы, влияющие на качество данного законодательства. Как считает автор, именно понятие «качество» должно стать ключевым аспектом для его совершенствования.

В целях настоящей статьи автор считает целесообразным использовать понятие качество, закрепленное в ГОСТ ИСО 9000-2008[3]: «Качество – это

степень соответствия присущих характеристик (отличительных свойств) потребностям или ожиданиям, которые установлены, обычно предполагаются (общепринятая практика) или являются обязательными». Применительно к рассматриваемой теме под *качеством конституционного (уставного) законодательства РФ* следует понимать соответствие присущих характеристик (основных свойств) данного законодательства потребностям или ожиданиям общества. Следовательно, основным критерием, определяющим качество конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, необходимо принять, в первую очередь, способность данного законодательства удовлетворять потребности правоприменителей: понимать текущие и будущие потребности, выполнять требования и стремиться превзойти ожидания.

Совершенствование конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ автор рассмотрит, используя цикл «Plan-DO-Check-ACT» (PDCA)[4]. Постараемся разобрать правотворческую деятельность субъектов РФ в разрезе указанных циклов, при этом ориентируясь на основную цель - выработку рекомендаций по повышению качества конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ.

## 1. ПЛАНИРОВАНИЕ

Данный этап целесообразно рассматривать в разрезе двух подэтапов: прогнозирование и непосредственно планирование.

Большинство субъектов Российской Федерации имеют нормативные правовые акты, в которых закреплены положения о прогнозировании нормотворческой деятельности и определены основные задачи такого прогнозирования. При этом в ходе анализа законодательства субъектов РФ ни в одном из субъектов не выявлены нормативные правовые акты, описывающие правила разработки прогноза, период прогнозирования и др., как и не представлен результат прогнозирования. Не известны также методы, применяемые субъектами РФ при прогнозировании, которые, в свою очередь,

являются важным элементом в данном процессе и могут существенно повлиять на результат прогнозирования.

Вторым подэтапом является непосредственно планирование. Планирование способствует упорядоченному развитию законодательства и формированию полноценной правовой базы. Именно на этапе планирования определяются долговременные цели развития законодательства, формируются перечень и согласованные концепции законопроектов, которые предполагается внести в качестве законодательной инициативы в региональные парламенты, создается «противовес» корпоративным интересам, подчас лежащим в основе отдельных законодательных инициатив[5].

Большинство субъектов Российской Федерации содержат планы законопроектной работы на следующий период времени (квартал, полугодие, год). Вместе с тем, отмечается невыполнение плана либо существенное его перевыполнение, что свидетельствует о невысоком качестве планирования законопроектной работы. Бесконтрольность данного процесса и непринятие мер по его управлению делает такую деятельность безрезультативной и в большей степени бесполезной.

По мнению автора, дополнительными мерами по повышению качества планирования могут служить:

1) Экспертиза планов (программ) законопроектной работы.

Данную экспертизу можно возложить на научные организации и (или) институты, одними из основных видов деятельности которых являются нормотворчество и мониторинг законодательства.

2) Закрепление в нормативных правовых актах субъектов РФ требований о необходимости формирования планов (программ) законопроектной работы с учетом планов работ федеральных органов государственной власти и социально-экономических программ развития.

3) Осуществление контроля общественности за реализацией плана (программы).

4) Установление срока планирования в размере 1 года.



## 2. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ

Под данным этапом следует понимать этап разработки и принятия нормативных правовых актов субъектов РФ.

В ходе анализа вступивших в силу нормативных правовых актов субъектов РФ автором выявлены следующие проблемы:

1) Неверное использование формы нормативного правового акта, требуемой для соответствующего уровня правового регулирования.

В качестве примера можно привести нецелесообразное применение субъектами РФ такой формы нормативного акта как кодекс, который зачастую подменяется в своем содержании обычным законом

2) Дублирование положений федерального законодательства.

По мнению автора, причинами выявленных проблем и путями их решения являются:

1) Недостаточная квалификация кадров.

Зачастую дефекты принимаемых законов обусловлены отсутствием квалифицированных кадров. Автор считает перспективным предложение заместителя председателя Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политики Тер-Аванесова А.Б., озвученное на парламентском семинаре в г. Костроме 29 июня 2009 г. Это предложение предполагает организацию стажировки в Совете Федерации депутатов и сотрудников аппарата законодательного органа субъекта РФ, а также разработку механизма регулярного участия профильных специалистов данного законодательного органа в актуальных для соответствующего субъекта РФ тематических дискуссиях (парламентских слушаниях, «круглых столах»), проходящих в Совете Федерации. Автор статьи полагает целесообразным проведение стажировок депутатов и сотрудников аппарата законодательного органа субъекта РФ, а также осуществление регулярного участия профильных специалистов в тематических дискуссиях не только в Совете Федерации РФ, но и Государственной думе РФ.

2) Отсутствие экспертизы нормативно-правовых актов.

Предлагается заключение с научными институтами и (или) ведущими консалтинговыми компаниями договоров возмездного оказания услуг по проведению экспертизы проектов нормативных актов на предмет соответствия действующему законодательству, выявлению дефектов и выработке рекомендаций по их устранению с четким обоснованием своей позиции. Также предлагается заключение соглашений о сотрудничестве с органами прокуратуры. В таком соглашении предлагается отразить возможность предварительного (на этапе разработки) согласования проекта нормативного акта с прокуратурой.

### 3. ПРОВЕРКА

Данный этап предусмотрен с целью достижения успеха в какой-либо деятельности посредством ее регулярного отслеживания, измерения и анализа в постоянно меняющейся среде. По мнению автора, данный этап целесообразно рассматривать в разрезе следующих процессов:

- 1) мониторинг – получение информации от правоприменителей о соответствии их ожиданиям регламентации отношений и качества законов.
- 2) измерение – оценка деятельности по достижению запланированных результатов в соответствии с изначальной целью.
- 3) анализ – проведение анализа информации, получаемой в ходе мониторинга и измерения.

#### *Мониторинг*

Как указывалось ранее, в качестве основного критерия развития конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ можно рассматривать удовлетворение потребностей правоприменителей. В связи с этим, данный этап представляет особую важность с точки зрения определения степени достижения тех целей, которые были заложены в правотворческом процессе.

Источниками получения информации могут быть:

- собственные исследования удовлетворенности правоприменителей (анкетирование, размещенное на официальном сайте органа государственной власти субъекта РФ, организация соответствующих обсуждений на данном сайте, проведение научно-практических конференций и др.);
- обобщение информации, полученной от заинтересованных органов (например, Министерства юстиции РФ);
- использование информации, аккумулированной и собранной в ходе своей деятельности иными органами государственной власти субъектов РФ (например, Прокуратурой субъекта РФ);
- использование результатов мониторинга, проводимого федеральными органами государственной власти (Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Министерством юстиции Российской Федерации, Министерством регионального развития РФ и др.), в том числе и в отношении регионального законодательства.

### *Измерение*

Этап измерения направлен на оценку прогресса в достижении запланированных результатов в соответствие с поставленной целью. Для этого автор предлагает ввести *ключевые показатели* деятельности законодательных органов государственной власти субъектов РФ. Ключевые показатели деятельности должны иметь количественное выражение и давать возможность законодательным органам устанавливать измеримые цели, определять, отслеживать и предсказывать тенденции, а также предпринимать действия по улучшению деятельности, когда это необходимо. По мнению автора, необходимо, во-первых, внести изменения в статью 26.3.2. федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части оценки эффективности деятельности не только исполнительных органов государственной власти субъекта РФ, но и законодательных. Во-вторых, следует принять федеральный нормативно-

правовой акт об установлении показателей, в том числе и для законодательных органов субъектов РФ, с обязательной методикой оценки данных показателей.

### *Анализ*

Анализ собранной информации должен давать возможность осуществить принятие решений, основанных на фактах, и определить области, в которых возможны улучшения. В последнее время получили широкое распространение доклады субъектов Российской Федерации о состоянии развития законодательства за определенный период. По существу, субъекты Федерации таким образом переняли опыт Совета Федерации по подготовке ежегодных докладов о развитии федерального законодательства.

По мнению автора, данный результат правового мониторинга необходимо распространить на все субъекты Российской Федерации. В связи с этим, предлагается:

- 1) Принятие нормативно-правового акта на уровне Российской Федерации о необходимости в качестве обязательной меры подготовки каждым субъектом Российской Федерации ежегодного доклада о состоянии законодательства с установлением ответственности за неподготовку такого доклада.
- 2) Принятие федерального нормативно-правового акта о методических рекомендациях по подготовке ежегодного доклада о состоянии законодательства, в том числе структуру данного доклада, содержания основных разделов и др.
- 3) Обязательное отражение в докладах о состоянии законодательства информации о достижении (недостижении) ключевых показателей деятельности и планируемых мерах по дальнейшему усовершенствованию своей деятельности.
- 4) Соблюдение в обязательном порядке принципа публичности - доклад должен быть опубликован на официальных сайтах соответствующих субъектов РФ и в печатных изданиях, должна быть установлена обратная связь с населением по результатам ознакомления с докладом.

## 4. ДЕЙСТВИЕ

Данный этап предусматривает осуществление действий по улучшению деятельности законодательных органов государственной власти субъектов РФ на основании информации, полученной на предыдущем этапе.

Улучшение в данном случае заключается в устранении причин некачественной деятельности с целью предупреждения повторного их возникновения.

Принятые на данном этапе действия зависят от вида «сбоя» и могут варьироваться (от регулярных небольших совершенствований до значительных улучшений в рамках всей системы).

Совершенствование должно стать неотъемлемой частью деятельности законодательных органов государственной власти субъектов РФ.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Шувалов И.И. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления // Журнал российское право. 2004. № 9; Куликов Г.В., Полудненко С.Н., Марков О.В. Государственная регистрация нормативных правовых актов как правовой способ обеспечения их соответствия федеральному законодательству// Государственная власть и местное самоуправление, 2005, № 6; Чертков А.Н. Реформирование федеративных отношений и гармонизация федерального законодательства о компетенции федеральных и региональных органов государственной власти//Право и политика, 2007, № 12;

2. Аничкин Е.С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце 20-начале 21 вв.: Дис. ... докт. юрид. наук. – Тюмень, 2010 г.;

3. Система менеджмента качества. Основные положения и словарь. ГОСТ Р ИСО 9000-2008, утв. Приказом Ростехрегулирования от 18.12.2008 N 470-ст, М., Стандартиформ, 2008;

4. PDCA (Plan-Do-Check-Act) — цикл организационного управления, или Цикл Деминга-Шухарта. Цикл PDCA тесно связан с менеджментом качества, где

особенно важен контроль и оптимизация протекающих процессов ([ru.wikipedia.org](http://ru.wikipedia.org));

5. Тихомиров Ю.А., Андриченко Л.В. Проблемы развития законодательства субъектов российской Федерации// Конституционное и муниципальное право. 2009 г. № 3.

## **КОНСТИТУЦИОННАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Е.Г. Бортниченко, аспирант кафедры конституционного  
и муниципального права ИПЭУ ТюмГУ**

**Научный руководитель:**

**Г.Н. Чеботарев, доктор юридических наук, профессор**

Конституционная ответственность является одним из важнейших рычагов, обеспечивающих эффективную и результативную работу государственных органов и должностных лиц Российской Федерации. Однако применение конституционной ответственности в сфере государственного управления сопряжено с целым рядом проблем, связанных с современным этапом развития российского общества и реформированием государственной власти, а также вытекающих из процесса становления и развития института государственной ответственности.

Действующая Конституция заложила правовые основы развития данного института, но этот потенциал в силу целого ряда причин в полной мере реализовать не удалось. Осложняет проблему то обстоятельство, что соответствующие конституционные нормы недостаточно конкретизируются в законодательстве об этой ответственности. В результате этого возник обоснованный повод для многочисленных дискуссий, например, о конституционной ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти.

Конституция Российской Федерации предусматривает наряду с персональной конституционной ответственностью также и коллективную ответственность органов государственной власти и управления.

Одним из коллективных субъектов конституционной ответственности является законодательный (представительный) орган государственной власти. Специфика ответственности представительных органов как субъектов законоотворчества заключается в трудности установления вины коллективного органа. Несмотря на то, что принятие совместных решений широким кругом депутатов считается серьезным завоеванием демократии, существует возможность спрятаться за их анонимностью, что порождает злоупотребления среди лиц, облеченных властными полномочиями [1]. Виноградов В.А. считает, что целесообразным будет считать вину коллективного субъекта (в данном случае законодательного (представительного) органа) как неприложение им допускаемых и требуемых конституционно-правовыми нормами усилий, в том числе неисполнение предоставленных полномочий и возможностей [2; 52]. Морозова Л.А. в свою очередь отмечает, что «для коллегиальных субъектов следует законодательно закрепить ответственность независимо от субъективного отношения к данному деянию, поскольку незаконным решением, как правило, затрагиваются интересы большинства населения, избирателей и т.д.» [3; 52].

На высший законодательный (представительный) орган государственной власти, по мнению Сергеева А.Л., может быть возложена лишь одна санкция – отмена действия федерального закона вследствие признания его неконституционности в установленном законом порядке Конституционным Судом [4; 7]. По его мнению, такая санкция, как роспуск Государственной Думы Президентом Российской Федерации, не является следствием ее (Государственной Думы) противоправного поведения. В соответствии с ныне действующей Конституцией Государственная Дума может быть распущена: 1. В случае повторного выражения недоверия Правительству в трехмесячный срок. 2. В случае трехкратного отклонения кандидатуры Председателя Правительства, предлагаемой Президентом. Как отмечает Сергеев А.Л., в обоих случаях

Государственная Дума действует абсолютно правомерно, в соответствии с ее правовым статусом. Конечно, закрепленные за Президентом полномочия могут сыграть и свою позитивную роль, например, при решении вопросов, связанных с преодолением политического кризиса. Но, тем не менее, неотъемлемых признаков юридической ответственности здесь нет, а следовательно, по мнению Сергеева А.Л., речи о роспуске Президентом Государственной Думы как о самостоятельной конституционно – правовой санкции быть не может [5; 7].

Ряд авторов придерживается кардинально другой позиции. Они говорят о том, что роспуск Президентом Государственной Думы, предусмотренный статьями 111 и 117 Конституции Российской Федерации, является ни чем иным как санкцией конституционной ответственности. И поэтому по поводу выделяют ряд проблемных моментов, которые заключаются в следующем: в этой ситуации неустойчивость юридической конструкции заключается в том, что Основной Закон передает решение этого важного для страны вопроса на усмотрение одного, пусть и высшего должностного лица, которое, как признает Конституция Российской Федерации, может совершить государственную измену или иное тяжкое преступление. В таком случае (вероятность которой мала, но полностью не исключается) страну ожидают очередные потрясения [6; 168].

Ущербность данного механизма заключается также и в игнорировании мнения граждан, избравших данный представительный орган государства. Не требуется здесь заключения высшей судебной инстанции (как важной судебной гарантии) о наличии достаточных оснований для роспуска нижней палаты парламента [7; 168]. Основной Закон не предполагает также обязательное использование Президентом Российской Федерации согласительных процедур, предусмотренных ст. 85 Конституции РФ для того, чтобы избежать обострения конфликта властей. По мнению Буравлева Ю.М., чем жертвовать целым законодательным органом государства, проще создать механизм, позволяющий удалить от власти наиболее одиозные личности, провоцирующие такие конфликты [8; 168].



Процедура роспуска Государственной Думы по воле Президента Российской Федерации свидетельствует о том, что нижняя палата Федерального Собрания России, по сути, ответственна не перед гражданами, ее избравшими, а перед главой государства, что не совсем логично, если исходить из конституционного положения о том, что народ в России является источником власти и носителем суверенитета.

Также следует заметить, что Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не может быть распущен ни при каких обстоятельствах. Он не несет никакой законодательно закрепленной ответственности перед обществом [9; 70].

Следует обратить внимание и на то, что в действующей Конституции Российской Федерации найдено не самое удачное решение по вопросу недоверия Правительству Российской Федерации со стороны Государственной Думы (п. 3 ст. 117 Конституции Российской Федерации). В этой ситуации право принятия окончательного решения вновь принадлежит главе государства, который не связан никакими юридическими основаниями, процессуальными сроками и законодательно прописанными процедурами такого шага.

По мнению Бурлаева Ю.М., слабым местом ныне действующей Конституции Российской Федерации является чрезмерная зависимость судеб страны, ее граждан от воли одной личности, неуравновешенность механизма сдержек и противовесов. Чрезмерное влияние на эту юридическую конструкцию субъективного фактора способно породить в стране многие проблемы, нанести ущерб ее репутации в мире [10; 203].

К сожалению, на данном этапе развития и становления российского общества еще нельзя говорить о сформировавшемся и безошибочно функционирующем механизме конституционной ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти. Существуют определенные пробелы, которые требуют законодательного оформления, противоречия, которые необходимо ликвидировать.

Таким образом, в современных условиях вопрос о конституционной ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации стал актуальным в силу множества конституционно-правовых отношений и необходимости обеспечения должного поведения их участников. Значительная часть этих отношений складывается, и далеко не всегда бесконфликтно, в сфере деятельности публичной власти, ее взаимоотношений с гражданами, иными физическими и юридическими лицами. Решить эту масштабную задачу в рамках одной отрасли российского права вряд ли удастся, что ставит в повестку дня вопрос о комплексном подходе в решении этой проблемы, соединяющей политическую волю, правовое воздействие и моральные требования к действиям и решениям органов публичной власти, а также гражданам Российской Федерации.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Милушаева Т.В., Ишеков К.А. К вопросу об ответственности государства в сфере законотворчества // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 8.
2. Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правового регулирования. М., 2000, С. 52.
3. Морозова Л.А. Выступление на заседании круглого стола // Государство и право, 2000. № 3. С. 52.
4. Сергеев А.Л. Конституционная ответственность в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 1. С.7.
5. Сергеев А.Л. Конституционная ответственность в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 1. С.7.
6. Буравлев Ю.М. Проблемы конституционной ответственности в системе государственной службы М., 2008. С 168.
7. Буравлев Ю.М. Проблемы конституционной ответственности в системе государственной службы М., 2008. С 168.

8. Буравлев Ю.М. Проблемы конституционной ответственности в системе государственной службы М., 2008. С 168.

9. Савин В.Н. Ответственность государственной власти перед обществом // Государство и право. 2000. № 12. С. 70.

10. Буравлев Ю.М. Проблемы конституционной ответственности в системе государственной службы – М., 2008. С. 203

## **ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА**

**А.П. Викулов, аспирант кафедры конституционного  
и муниципального права ИПЭУ ТюмГУ**

**Научный руководитель:**

**М.С. Матейкович, доктор юридических наук, профессор**

Провозглашенное инновационное развитие России постепенно перерастает из обычного лозунга и призыва в повседневную практическую реальность. Первыми преемниками инновационных программ стали экономическая и социальная сферы (создание долгосрочных концепций и программ социально-экономического развития России [1], инновационных центров (Сколково), техноградов, технопарков, передовых производств и т.д.) которые имеют самое непосредственное влияние на повседневную жизнь человека и перспективу его жизни в будущем. В посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, начиная с 2000 года, сначала вскользь говорилось о необходимости создания такой инновационной среды, которая поставит производство новых знаний на поток [2], а после и обстоятельно указывалось о намерениях сформировать не просто инновационную экономику, а экономику которая будет определяться *как часть инновационной культуры*, которая в свою очередь будет зиждиться на гуманистических идеалах, творческой свободе и на стремлении к улучшению

качества жизни [3]. Под термином «инновации», в соответствии с современным экономическим словарем под ред. Райзберга Б.А., понимаются нововведения в области техники, технологии, организации труда и управления, основанные на использовании достижений науки и передового опыта, а также использование этих новшеств в самых разных областях и сферах деятельности [4]. Без сомнений этот современный термин носит экономическую направленность, однако сфера совершенствования (на практике часто смысл этого термина тождественен термину «изменения») законодательства также не осталась без влияния на нее инновационных программ. Появление новых правоотношений в инновационной сфере вызывает естественную необходимость восполнения пробела в правовом регулировании, создании новых нормативных правовых актов, внесение соответствующих поправок.

Также представляется логичным и верным предположение о том, что инновационным совершенствованием можно назвать процесс совершенствования законодательства, упрощающий деятельность органов власти, делающий ее прозрачной и понятной обществу. Совершенствование законодательства в инновационных условиях должно рассматриваться как процесс неразрывно связанный с передовым, опытным научным знанием.

Изменения конституционного законодательства, а именно Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – ФКЗ «О Конституционном Суде РФ») видимо, вызваны влиянием практически сформировавшейся инновационной культуры, а также желанием законодателя упростить деятельность Конституционного Суда РФ.

Предметом исследования в настоящей статье является анализ изменений ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» от 2 июня 2009 г. № 2-ФКЗ и от 3. ноября 2010 г. № 7-ФКЗ.

2 июня 2009 г. были внесены первые существенные поправки за последние годы в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», наиболее существенными из них являются:

- во-первых, упразднение должности судьи-секретаря Конституционного Суда РФ (в результате признания утратившей силу статью 27 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»); установление должности второго заместителя Председателя Конституционного Суда РФ (в результате замены слова «заместитель» на слово «заместители» в части 4 статьи 20 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ») [5];

- во-вторых, установление особого порядка назначения на должность Председателя Конституционного Суда РФ и его заместителей (в результате изложения в новой редакции статьи 23 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»).

3 ноября 2010 г. последовали поправки, изменяющие и вносящие корректировки в полномочия Конституционного Суда РФ, сроки полномочий Председателя Конституционного Суда РФ, организационные формы конституционного судопроизводства, вопросы, рассматриваемые в заседаниях Конституционного Суда РФ, а также последовали изменения внутренней структуры Конституционного Суда РФ.

Трудно не согласиться с мнением С.А. Авакьяна о том, что новеллы измененного закона будут предметом дискуссий, а то и недоумения конституционалистов России [6; 3]. Однако для точного представления и выражения соответствующих выводов необходим подробный анализ всех ключевых моментов ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», который был подвержен значительному совершенствованию.

1. Упразднение должности судьи-секретаря не повлекло за собой никаких функциональных перемен в деятельности Конституционного Суда РФ, поскольку его должностные полномочия равномерно распределились между Председателем Конституционного Суда РФ, его заместителями и сотрудниками Секретариата Конституционного Суда РФ. Например, полномочие судьи-секретаря на «осуществление непосредственного руководства работой аппарата Конституционного Суда РФ» переменилось в «осуществление общего руководства аппаратом Конституционного Суда РФ» и было отнесено к полномочиям Председателя Конституционного Суда РФ. А обязанности по

подписанию протокола пленарного заседания и ведению протокола пленарного заседания судьей-секретарем были переданы одному из заместителей Председателя Конституционного Суда РФ и сотруднику Секретариата Конституционного Суда РФ соответственно. По сути, такое перераспределение полномочий повлекло за собой лишь удаление слова «секретарь». К тому же, дополнительно, в качестве вспомогательного элемента, была введена должность второго заместителя Председателя Конституционного Суда РФ. В целом такие дополнения не повлекут за собой революционных перемен, а потому заслуживают лишь общего внимания.

Другое дело новый порядок назначения на должность Председателя Конституционного Суда РФ и его заместителей. Это нововведение заслуживает пристального внимания. В соответствии с новым порядком (ст. 23 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ») Председатель Конституционного Суда РФ назначается на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации сроком на шесть лет из числа судей Конституционного Суда РФ. Тот же порядок распространяется и на заместителей Председателя Конституционного Суда РФ. Как справедливо отмечает С.А. Авакьян: «статья 23 Закона не предусматривает ни обязанность Президента спросить мнение судей Конституционного Суда о кандидатуре на пост Председателя, ни право судей (тем более группы судей) представить Президенту свое мнение о достойной кандидатуре на указанный пост. У судей есть лишь право возбудить вопрос о досрочном освобождении Председателя от должности: «По инициативе не менее пяти судей Конституционного Суда Российской Федерации, считающих, что Председатель или заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации недобросовестно исполняет свои обязанности либо злоупотребляет своими правами, может быть поставлен вопрос о его досрочном освобождении от должности. Решение о досрочном освобождении от должности соответствующего лица принимается большинством не менее двух третей голосов от общего числа судей Конституционного Суда Российской Федерации тайным голосованием»» [6; 6].

При таком порядке Конституционный Суд РФ утрачивает свою самостоятельность в вопросе выбора лиц осуществляющих руководство высшего органа конституционного судопроизводства. Этот факт имеет негативное влияние и на исторически сложившееся мнение об исключительной самостоятельности в решении внутренних вопросов Конституционным Судом РФ, поскольку только в результате поправок от 2 июня 2009 г. порядок назначения Председателя Конституционного Суда РФ и его заместителей стал тождественен порядку назначения на должности Председателей Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда РФ и их заместителей. Впору вспомнить о принципе централизации, которому свойственно создание иерархической структуры управления в одном центре, в одних руках, в одном месте [4]. Также вспоминается мнение Г.Н. Чеботарева о существовании президентской ветви власти и сосредоточении в руках главы государства функций и полномочий, имеющих влияние на все ветви государственной власти (законодательную, исполнительную, *судебную*) [7]. Хотя, вероятней всего, мы имеем дело с воздействием инновационного процесса и инновационной культуры на процесс совершенствования законодательства.

2. Изменения от 3 ноября 2010 г. являют собой еще более спорные и дискуссионные нововведения.

Во-первых, необходимо упомянуть об упразднении ранее существовавших двух палат Конституционного Суда РФ, в которых отдельно заседали 9 и 10 судей, также было предусмотрено пленарное заседание, при котором заседали все 19 судей. В результате поправок была изменена организационная форма конституционного судопроизводства, а именно рассмотрение и разрешение дел в *пленарных заседаниях и заседаниях палат* Конституционного Суда РФ были заменены на рассмотрение в *заседаниях* всех вопросов, относящихся к полномочиям Конституционного Суда РФ. Такой порядок представляется справедливым, так как позволяет участвовать в процессе конституционного судопроизводства всем судьям, что было маловероятно в отдельном заседании палат Конституционного Суда РФ. Будем надеяться, что тенденция к

упрощению внутренней структуры окажет прямое и качественное влияние на работу Конституционного Суда РФ.

Во-вторых, стоит отметить, что в связи с внесенными поправками и дополнениями предельный возраст пребывания в должности судьи (в соответствии со ст. 12 ФКЗ «О Конституционном Суде» – семьдесят лет) не распространяется на Председателя Конституционного Суда РФ. Такая норма является подстраховкой для лиц назначаемых на должность Председателя Конституционного Суда и достигших на момент назначения, например 68 лет. По вопросу срока полномочий Председателя Конституционного Суда РФ С.А. Авакьян отмечает: «... стал председателем, например в 69 лет, срок председательства 6 лет, значит, в 75 лет заканчивается пребывание в должности как председателя, так и судьи... а что юридически мешает Президенту РФ по окончании одного срока выдвинуть ту же кандидатуру на следующий срок? Ничего не мешает.» [6; 6]. Мнение многоуважаемого С.А. Авакьяна представляется спорным. Ведь кандидатура на должность Председателя Конституционного Суда РФ выбирается Президентом РФ из числа судей Конституционного Суда РФ. Предельный возраст пребывания в должности судьи не распространяется на Председателя Конституционного Суда РФ лишь в период его председательства. Если по окончании срока председательства судья замещавший должность Председателя Конституционного Суда РФ достиг предельного возраста или превзошел его, то автоматически начинает действовать норма (ч. 1 ст. 12 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ») устанавливающая предельный возраст для судьи Конституционного Суда РФ. Полномочия судьи прекращаются в последний день месяца, в котором ему исполняется семьдесят лет, а выбор новой кандидатуры Председателя Конституционного Суда РФ Президентом РФ должен будет производиться из числа лиц пребывающих в должности судьи Конституционного Суда РФ.

В-третьих, часть 4 статьи 125 Конституции РФ устанавливает, что: «Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет



конституционность закона, *примененного или подлежащего* применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом». Изменение ранее идентичной нормы ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» (п. 3, п 3.1 ч. 1 ст. 3) норме Конституции РФ (ч. 4 ст. 125) является наиболее спорной и вызывающей действительное недоумение. Теперь Конституционный Суд *по жалобам* на нарушение конституционных прав и свобод *граждан* проверяет конституционность закона, *примененного* в конкретном деле, а *по запросам судов* проверяет конституционность закона, *подлежащего* применению соответствующим судом в конкретном деле (п. 3, п 3.1 ч. 1 ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»). На сегодняшний день гражданин может подать конституционную жалобу только в результате уже рассмотренного дела и *примененного* закона. Т.е. если закон, например, нарушает конституционные права человека, то сначала суд должен применить этот закон в адрес гражданина (тем самым узаконить это нарушение, придать ему юридическую силу), а уже после гражданин может обращаться с конституционной жалобой в Конституционный Суд РФ и ждать справедливого решения. Предметом запроса суда может быть только закон *подлежащий* применению в конкретном деле. По этому поводу С.А. Авакьян отмечает: «... законодатель уж очень вольно обошелся с конституционным текстом. В части 4 статьи 125 Конституции в закрепление поистине бесценной возможности проверки конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, объединены право конституционной жалобы **И** право судебного запроса. Законодатель фактически взял да и заменил *соединительный* союз «и» на *разделительный* «или»» [6; 5]. Также интересной представляется процедура принятия решения Конституционным Судом РФ по вопросу о соответствии пунктов 3 и 3.1 части 1 статьи 3 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» Конституции Российской Федерации.

Безусловно, все рассмотренные изменения ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» еще долго будут являться предметом споров и научных дискуссий. Главной задачей любого совершенствования законодательства является

получение качественного результата. Недопустимо отождествление «совершенствования законодательства» с типичным «изменением закона», тем более в инновационных условиях.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. От 08.08.2009) О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» "Собрание законодательства РФ", 24.11.2008, N 47, ст. 5489;

2. Послание президента РФ Совету Федерации от 10.05.06 г. Российская газета, №97, 11.05.06;

3. Послание президента РФ Совету Федерации от 12.11.09, Российская газета, №214, 13.11.09;

4. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. "Современный экономический словарь" (ИНФРА-М, 2006);

5. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. От 28.12.2010) "О Конституционном Суде Российской Федерации" (с изм. и доп., вступающими в силу с 09.02.2011) "Собрание законодательства РФ", 25.07.1994, N 13, ст. 1447.

6. Авакьян С.А. Конституционный Суд Российской Федерации: неоднозначные законодательные новеллы /С.А. Авакьян// Конституционное и муниципальное право. - 2011. - №1.

7. Чеботарев Г.Н. Президентская власть в системе государственной власти Российской Федерации / Г.Н. Чеботарев// Российский юридический журнал. - 1997. - №4.

#### **ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Е.Р. Кембель, магистрант ИПЭУ ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»**

Вопрос оценки эффективности государственного управления и деятельности исполнительных органов государственной власти начал активно исследоваться зарубежными учеными в 70-е годы XX века, что было обусловлено проведением государственной политики в области приватизации государственной собственности и либерализации европейских рынков [1].

Правительство Российской Федерации столкнулось с проблемой оценки государственного управления с исторически обоснованным опозданием только в 90-е годы XX века, а уделять внимание ее разрешению стало лишь в 2003 году в ходе начала первого этапа осуществления административной реформы, основной целью которой стало повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти [2], а также совершенствование системы государственного управления в целом [3].

А.А. Максуров приводит свидетельства международных экспертов, согласно которым на основе индекса GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), определяемого 1 раз в 2 года Всемирным Банком и оценивающего эффективность государственного управления в 209 странах, Россия по таким показателям, как эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль за коррупцией, на сегодняшний день находится в нижней части рейтинга [4;14].

Проблема повышения эффективности деятельности системы исполнительных органов государственной власти приобретает свою особую актуальность в условиях постиндустриального общества, характерными чертами которого являются: ускорение темпов инновационного развития [5; 213], рост социальных рисков, нестабильность социальной системы, глобализация хозяйственных связей и, наконец, постоянно растущая потребность в научно-технических разработках, институтах и интеграции.

Понятие эффективности имеет большое теоретическое и практическое значение во всех общественных науках, однако единый общенаучный подход к определению данного понятия отсутствует.

В философском смысле под эффективностью чаще всего понимают меру возможности, которая выражает цель человека. Таким образом, эффективность в широком смысле можно определить как степень успешности программы в достижении цели [6].

Классическим определением эффективности в теории управления считается соотношение затрат и полученных результатов [7; 258]. Общеизвестно, что цель деятельности любого органа государственной власти - достижение максимального результата с минимальными затратами. Таким образом, эффективная деятельность предполагает максимальное увеличение этого соотношения. Эффективность деятельности исполнительных органов государственной власти может рассматриваться как цель, как побуждающий фактор, как критерий оценки управленческих процессов и результат управления.

А. Широков достаточно четко определяет данную категорию применительно к существующим сегодня методикам оценки деятельности исполнительных органов государственной власти: «Эффективность – это, прежде всего, получение результатов с наименьшими затратами ресурсов (финансовых, материальных, человеческих, временных) или же получение более высоких результатов при одном и том же объеме ресурсов» [8; 75].

Сущность системы оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти заключается в следующем: орган власти формулирует свои цели и определяет показатели, с помощью которых можно оценить степень достижения поставленных целей [9; 37]. После завершения выполнения определенных для достижения целей задач становится ясно, насколько и с какими затратами получены результаты.

Подобная оценка эффективности государственного управления необходима как для органов государственной власти, так и для общества. Общество получает дополнительную возможность контролировать качество

деятельности государственных институтов, а система государственного управления - самоконтроль для усовершенствования управленческого процесса.

Следует отметить, что эффективность любой деятельности должна характеризоваться количественными (экономический эффект) и качественными показателями (социальная эффективность). При оценке эффективности необходимо комплексное применение всей системы обобщающих и частных показателей [7; 263].

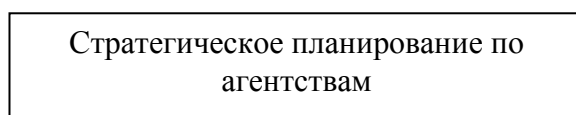
На сегодняшний день в теории и практике оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти развитых зарубежных государств сформировались различные методики. Можно выделить два основных подхода к оценке эффективности в зарубежной практике [10].

Первый из них предполагает включение в систему оценки качественных показателей: помимо традиционного контроля над исполнением планового бюджета активно привлекаются качественные показатели, отражающие эффективность использования ресурсов и достижение поставленных целей.

Второй подход ориентируется на совершенствование системы учета и составления финансовой отчетности. Внутренний аудит – деятельность по проведению и оценке текущей работы органов власти, осуществляемая, как правило, ее внутренним подразделением и направленная на контроль и выработку рекомендаций по совершенствованию управления.

Наиболее показательным опытом в области оценки эффективности публичного управления видится многолетняя практика США. Новаторство национальной практики оценки публичного управления в том, что США одни из первых на федеральном уровне нормативно закрепили систему оценки эффективности исполнительных органов власти. Первым законом в данной области является «Акт о правительственной эффективности и результатах» 1993 года [11]. Следует отметить взаимосвязь между системой постановки целей и оценки их достижений, которая устанавливается данным актом.

Так предусмотрено установление следующей системы целеполагания и отчетности:



### *Рисунок 1*

Таким образом, указанным актом была введена не только система оценки, но и система целеполагания. Отчетность и ежегодное планирование привязано к окончанию налогового года. Методика оценки заключается в том, что проводится сопоставление достигнутых результатов с установленными целевыми показателями.

В Великобритании в рамках структуры исполнительных органов государственной власти созданы независимые комитеты оценки их деятельности и отделы внутренней оценки. Комитеты проводят аудит министерств, агентств и других правительственных организаций, периодически отчитываются парламенту об эффективности использования выделенных ресурсов, а также разрабатывают корректирующие мероприятия, направленные на повышение эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти.

В Российской Федерации правовой основой для оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации является Федеральный закон от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В целях реализации положений статьи 26.3.3. Федерального закона №184-ФЗ Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Указ), был утвержден перечень из 48 показателей, раскрывающих суть эффективной деятельности органов исполнительной власти субъектов

Российской Федерации. Положения Указа были конкретизированы в Постановлении Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 года № 322, в рамках которого была утверждена «Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Методика).

Согласно Методике предметом оценки являются результаты деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в различных сферах (например, экономическое развитие; здравоохранение, образование и др.).

В ходе анализа Методики был выявлен существенный недостаток – отсутствие механизма формирования количественных оценок эффективности, в силу чего оценка об эффективности деятельности происходит только на качественном уровне на основе анализа изменения значений показателей. Это затрудняет, на наш взгляд, проведение анализа и не позволяет сравнивать результаты.

В рамках Методики разработаны алгоритмы, позволяющие рассчитывать долю неэффективных расходов в общих расходах бюджета в различных сферах жизнедеятельности субъектов Российской Федерации. В этом случае формируются количественные оценки. К недостаткам этих алгоритмов, а, следовательно, и получаемых на их основе оценок следует отнести то, что при проведении расчетов используются данные других субъектов, то есть оценка неэффективных расходов одного субъекта ставится в зависимость от показателей других субъектов Российской Федерации.

Помимо несовершенства алгоритмов Методики в рамках оценки деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации существует еще ряд проблем.

Министерством регионального развития Российской Федерации в соответствии с Указом Президента проводится анализ эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Оценка значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации включает оценку уровня эффективности в сфере государственного управления и повышения инвестиционной привлекательности субъекта Российской Федерации, а также в сферах здравоохранения, образования, жилищно-коммунального комплекса и определяется из показателей результативности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, показателей эффективности расходования бюджетных средств и оценки населением результатов деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

По достигнутой динамике оценка показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти менее 40 субъектов Российской Федерации за период 2007-2009 годы указывает на эффективность осуществления структурных реформ на уровне региона, внедрения современных инструментов управления, оптимизации бюджетной сети и кадрового потенциала и отражается на качестве жизни населения. В большинстве субъектов Российской Федерации наблюдается отрицательная динамика. Кроме того, результаты оценки 2009 года свидетельствуют о наличии значительного объема неэффективно используемых финансовых ресурсов на фоне низкого темпа проведения реформ на всех уровнях и практически во всех отраслях. Так, в 2009 году неэффективные расходы в сферах государственного управления, здравоохранения, образования и ЖКХ составили 415 млрд. рублей, что на 3% больше, чем в 2008 году. При этом максимальная доля неэффективных расходов определена в сфере образования и составляет 34% (142 млрд. рублей), в сферах государственного управления, здравоохранения и ЖКХ в среднем по 20%. Сложившаяся ситуация подтверждается низкой оценкой населением результатов деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Так, например, в соответствии с оценкой значений показателей достигнутого уровня эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам работы за 2009 год Ямало-



Ненецкий автономный округ (далее - ЯНАО) занимает 74 место из 83 возможных. Следует отметить, что в 2008 году округ занимал 73 место, в 2007 году – 47, что свидетельствует об отрицательной динамике уровня эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти ЯНАО. По результатам 2009 года в сфере экономики и государственного управления ЯНАО занимает 83 место в рейтинге, в сфере здравоохранения – 58, в сфере образования – 7, в жилищно-коммунальной сфере – 73.

Каждый исполнительный орган государственной власти ЯНАО, ответственный за тот или иной показатель, утвержденный Указом Президента, составляет Доклад о результатах и основных направлениях деятельности (далее – Доклад), в котором указывает текущее и плановое значение показателя. Так, например, Департамент здравоохранения ЯНАО отвечает за показатель «младенческая смертность» (п. 7 перечня, утвержденного Указом). В своем Докладе он указывает: целевое значение показателя – 9,00; план, фактический объем на 2009 год, прогноз на 2010-2012, которые в результате идентичны. В результате в рейтинге Министерства регионального развития Российской Федерации ЯНАО по анализируемому показателю занимает 72 место. Целевые значения не достигаются. Доклады о результатах и основных направлениях деятельности исполнительных органов государственной власти фактически не реализуются, таким образом, эффективность управления остается на низком уровне. Подобная ситуация существует в большинстве субъектов Российской Федерации.

В целях решения обозначенных проблем, а также в целях оптимизации оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти предлагается:

1. Нормативно закрепить единую систему стратегического планирования социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, реализация которой будет оцениваться в результате анализа значений показателей эффективности.

2. Ежегодно на федеральном уровне устанавливать минимальное значение для каждого показателя, утвержденного Указом Президента, что облегчит целеполагание и планирование деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, а также условно будет считаться минимально необходимым уровнем эффективности.

3. Разработать механизм привлечения субъектов государственного управления к ответственности в случае недостижения минимальных значений показателей эффективности.

На сегодняшний день совокупность показателей оценки качества регионального управления является недостаточно эффективной, применяется исключительно в «информативных» целях. Необходимо постоянно совершенствовать систему оценки эффективности деятельности органов власти, используя, в том числе, положительный опыт зарубежных государств.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. A comparative analysis of regulatory impact assessment in ten EU countries. – Dublin. - 2004.

2. Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах» // Российская газета. – 2003. – 25 июля.

3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в РФ в 2006 - 2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006 - 2008 годах» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – 14 ноября. - № 46, ст. 4720.

4. Максуров А.А. Проблема определения эффективности государственного управления (на примере координационной юридической практики) / А.А. Максуров // Государственная власть и местное самоуправление. - 2010. - № 10.

5. Сморгунов Л.В. Государственное управление и политика: учебное пособие / Л.В. Сморгунов. – СПб: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2002. – 564 с.

6. Слычук В.В. Эффективность деятельности органов государственной власти в контексте социально-политических трансформаций российского общества: дисс. ...канд. полит. наук. / В.В. Слычук. – Саратов., 2005.

7 Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность / Г.В. Атаманчук. – М: Академический проспект: Культура, 2006. – 544 с.

8. Широков А.А. Эффективное управление государственным и муниципальным имуществом / А.А. Широков // Муниципальная власть. –2010. - № 1.

9. Деев А.С., Хвоцин А.А. Эффективность и результативность публичного управления: учебное пособие / А.С. Деев., А.А. Хвоцин. – Тюмень: Издательство ТюмГУ, 2007. – 260 с.

10. Коваль Т.В. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти региона: дисс. ...канд. экон. наук. / Т.В. Коваль. – Иркутск., 2010.

11. Авторский перевод с английского «Government Performance and Results» Act of 1993.

## **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСНОВНЫЕ ДЕЛИКТЫ**

**Н.А. Кривых, магистрант ИПЭУ ТюмГУ**

**Научный руководитель:**

**М.С. Матейкович, доктор юридических наук, профессор**

Основы статуса законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации закреплены в Федеральном законе от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[1]. Согласно пункту

1 статьи 4 вышеуказанного Закона, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации.

Одним из принципов его деятельности является обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации. И в раскрытие данного принципа законодатель Федеральным законом от 29.07.2000 N 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» вводит норму об ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации – статья 3.1 Закона № 184-ФЗ – которая в силу ее названия и места в Федеральном законе имеет приоритетное значение по сравнению со специальными нормами об ответственности регионального парламента.

В целом, ответственность законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта чаще всего исследуется в рамках конституционно-правовой ответственности. И, как отмечают Т.В. Милушева и К.А. Ищев, в литературе нет единого подхода к определению сущности института конституционно-правовой ответственности и критериям ее отграничения от иных видов ответственности.

Но, несомненно, одной из сущностных черт такой ответственности в целом и конституционной ответственности регионального законодательного органа государственной власти Российской Федерации, в частности, является основание ее применения, а именно конституционный деликт[2; 228].

Поскольку в конституционном законодательстве не сформулировано понятия конституционного деликта, его можно вывести только путем научного анализа. Так, С.А. Авакьян видит в конституционном правонарушении несоответствие действия субъекта более высокому интересу, нецелесообразность действия, нежелательное поведение, недостижение необходимого результата

[3; 22]. Данная позиция представляется широким пониманием конституционного деликта. Ф.С. Скифский, напротив, сужает понятие основания конституционно-правовой ответственности, определяя его как «существенные нарушения Конституции, совершенные виновно деликтоспособным лицом, являющиеся общественно опасными и причиняющие существенный вред»[4; 12].

Применительно к ответственности регионального парламента определим «конституционный деликт» как деяние законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации как субъекта конституционно-правовых отношений, которое не соответствует диспозиции конституционно-правовой нормы, охраняемой конституционно-правовой санкцией.

Так, в соответствии с вышеуказанной статьей 3.1 Федерального закона № 184 – ФЗ, под конституционным деликтом регионального парламента законодатель понимает нарушение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, в том числе путем принятия нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации.

Далее, в развитие данной нормы п.п. 2-5 статьи 9 Федерального закона № 184-ФЗ определяют ответственность законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в целом, выражающуюся в применении к региональному парламента такой санкции как роспуск, решение о котором полномочны принимать Президент Российской Федерации (п. 4, п. 4.1 ст. 9) либо высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (п.п. 2-3 ст. 9).

По п.4 ст.9 предусмотрено привлечение законодательного органа субъекта Российской Федерации к ответственности в случае, если соответствующим судом установлено, что указанным органом приняты конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а сам орган в течение 120 дней со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный соответствующим судом противоречащим федеральному закону и недействующим, и после истечения данного срока судом установлено, что в результате уклонения законодательного органа субъекта Российской Федерации от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц.

Таким образом, данной нормой, которая, судя по ее названию, должна регулировать только порядок досрочного прекращения полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации, федеральный законодатель установил также и нормативные основания для привлечения к ответственности данного властного органа, не корреспондирующие с основаниями, предусмотренными в ст. 3.1 этого же Закона: создание препятствий для реализации полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления. Подобная коллизия порождает неопределенность в вопросах ответственности представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Возникает вопрос о соотношении оснований роспуска

законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации установленные в ст. 3.1 и 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г., которые по содержанию не совпадают.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации [5] основания ответственности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, установленные ст. 3.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г., одновременно служат и основаниями роспуска этого органа в порядке мер федерального воздействия. То есть, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации может быть распущен федеральным Президентом при наличии как оснований, указанных в ст. 3.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г., так и оснований, установленных ст. 9 этого же Закона. И все основания формально должны учитываться в совокупности, поскольку между ними нет разделительного союза.

То есть «конституционный деликт» в понимании законодателя и Конституционного суда (что не менее важно, так как именно Конституционный суд наделен полномочиями, признать тот или иной нормативный акт законодателя противоречащим Конституции) принимает еще более сложный характер, и по основаниям признания действий регионального парламента деликтными и по процедуре применения.

Но это делает роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации практически невозможным. Согласитесь, сложно представить такое нарушение федерального регулирования субъектом Российской Федерации, которое бы подпадало сразу под все законодательные основания роспуска, тем более что эти основания трудно связать в единый состав. Так, создание препятствий для реализации закрепленных федеральным законодательством полномочий федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления само по себе не предполагает наличие обязательной угрозы единству или территориальной целостности Российской Федерации.

Таким образом, необходимо признать, что основаниями ответственности все же являются четко зафиксированные в законе конкретные нарушения обязанностей или злоупотребление правами. И законодателю следует согласовать основания федеративной ответственности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, предусмотренные Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», с тем, чтобы роспуск все же мог состояться.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Собрание Законодательства Российской Федерации, 1999, № 42, Ст. 5005.
2. См.: Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002.  
Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 15, Ст. 1497.
3. Авакьян С. А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. 1975. № 10.
4. Скифский Ф.С. Ответственность за конституционные нарушения. - Тюмень, 1998.
5. Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 15, Ст. 1497.

#### **КРИЗИС РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА И ПУТИ ВЫХОДА ИЗ НЕГО**

**А.В. Кухарева (Григорьева), аспирантка кафедры  
конституционного и муниципального права**

**Научный руководитель:**



## **Н.М. Добрынин, профессор, доктор юридических наук**

Многие из тех, кто обсуждает сегодня возможность и условия демократического будущего России, исходят из того, что актуальное место в этом вопросе занимает проблема дальнейшего развития российского федерализма. Россия вновь стоит перед выбором: оставаться ли федерацией в том виде, в каком она существовала на протяжении десятков лет, или трансформироваться.

Множество исследований, посвященных вопросам федерализма, начинаются словами о том, что такая форма государственного устройства становится все более популярной в мире. Новые страны провозглашают себя федерацией, и все больше государств используют на практике федеративные основы управления, формально оставаясь унитарными. Распространение идей и принципов федерализма обусловлено целым рядом преимуществ, которые дает децентрализация государственного управления, позволяющая оптимально распределить полномочия между различными территориальными уровнями и создающая поле для горизонтальной политической конкуренции [1].

Не так давно российские средства массовой информации обнародовали доклад, написанный по заказу правительства в рамках корректировки стратегии-2020 «Реальный федерализм, местное самоуправление и межбюджетная политика». В докладе описано существующее положение дел в области развития российского федерализма, анализ пороков его функционирования, а также несколько сценариев изменения существующего положения дел.

На настоящий момент ситуация в сфере российского федерализма оценивается как критическая. «Региональные и местные власти практически полностью встроены во властную вертикаль — как экономически, так и политически, но вместо проведения единой взаимосвязанной федеральной политики испытывают на себе противоречивые требования различных ведомственных структур, а ограничение их самостоятельности, отсутствие мандата от населения тормозит проведение любых серьезных реформ. Как следствие, нарастают националистические и популистские протестные настроения» [2]. Кроме того, в докладе отмечается, что в условиях дезорганизации институциональных механизмов функционирования общества растет недоверие к судебной системе, деградируют элиты, отсутствуют возможности реального выражения мнения населения, продолжаются динамичные сдвиги в структуре расселения страны (урбанизация, исчезновение сельского населения, миграция), слабо развито гражданское общество. «Кризис федерализма зашел достаточно далеко» [3],— констатируют авторы доклада.

С точки зрения политических механизмов федерализма предлагается рассмотреть следующие возможные сценарии:

- сохранение статус-кво;
- дальнейшее усиление централизации в политической и экономической сфере;
- первоочередная активизация процессов демократизации, в т.ч. немедленный возврат к выбору губернаторов;
- административная рационализация и децентрализация с перспективой возврата к демократическим механизмам на всех уровнях власти.

Первые два сценария внутренне достаточно схожи и отличаются друг от друга в первую очередь тем, что в рамках второго формализуются те механизмы вертикализации, которые при первом сценарии остаются в рамках неформальных институтов. Во втором сценарии естественным становится усиление роли и расширение функций федеральных округов, не имеющих конституционного основания.

Основанием для выбора одного из данных сценариев может быть то, что любой из них фактически продолжает сложившийся политический курс, к которому уже адаптировались как политические элиты, так и население, не добавляет политических рисков к тем, которые существуют на настоящий момент и с которыми система до сих пор справлялась, а также не требует жесткой институциональной ломки [4].

Единственным условием, при котором выбор сценария усиления централизации мог бы повысить устойчивость системы, является установление достаточно определенных и понятных «правил игры». Так, исследования показывают, что централизация коррупции для развития страны является более предпочтительной, чем ее децентрализация. Поскольку подобная трансформация противоречит интересам значительной части влиятельных «игроков» в рамках элит всех уровней, реализация данного сценария представляется весьма проблематичной.

Сценарий немедленной демократизации предполагает, что в политической сфере восстанавливаются выборы губернаторов; создаются условия для реальной многопартийности, снимаются барьеры для осуществления волеизъявления населения, для обеспечения политического плюрализма в органах власти всех уровней; восстанавливается реальная свобода средств массовой информации [5].

В то же время данный сценарий, очевидно, должен включать в себя не только политические процессы, но и поддерживающие их организационные и экономические механизмы. К ним можно отнести усиление автономии региональных и местных органов власти, в т.ч. финансовой, расширение региональной и муниципальной налоговой базы; конкретизация полномочий каждого из уровней власти; расширение самостоятельности региональных и местных властей в определении как целей, так и механизмов реализации собственной политики, установлении региональных и муниципальных социальных стандартов в сфере своей компетенции; прекращение избыточного

контроля «сверху», основной акцент на контроль со стороны регионального и местного сообщества.

В рамках данного сценария подобные преобразования должны быть осуществлены достаточно быстро и комплексно. Иначе демократические процессы могут быть восприняты обществом как внешние и не направленные на реальное изменение общественных отношений, что может их существенно дискредитировать.

Во-первых, достаточно велика вероятность того, то на волне протестных настроений на многих территориях к власти придут политики популистского и даже националистического толка [6]. Это не только не улучшит качество регионального управления, но в краткосрочной перспективе может привести к его дальнейшей деградации.

Во-вторых, усиление субнациональных властей в условиях несформированности «правил игры» может привести к тому, то вместо ответственной политики стратегия региональных и местных властей будет заключаться в усилении требования дополнительных ресурсов от центра, которым будет практически невозможно противостоять. В результате основные усилия по-прежнему будут направлены на перераспределение ресурсов, а не на развитие потенциала территорий. Суть политики не изменится, могут измениться только доли различных игроков.

В-третьих, возможна активизация центробежных тенденций на территории страны, особенно со стороны некоторых регионов и макрорегионов.

Сценарий административной рационализации и децентрализации предполагает, что в рамках сложившейся системы отношений между уровнями власти осуществляется ряд мер, позволяющих где-то установить, где-то рационализировать «правила игры» [7].

В качестве мер, условно названных здесь административной рационализацией и децентрализацией, можно предложить следующие:

- 1) ликвидация федеральных округов как промежуточного уровня власти, не закрепленного в Конституции Российской Федерации;

2) введение в жесткие рамки требований к отчетности, контрольных процедур и других форм давления на субнациональные власти со стороны федеральных;

3) ревизия распределения полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти с целью минимизации процесса передачи полномочий с последующим установлением по меньшей мере пятилетнего моратория на изменения в данной сфере;

4) отказ от административной оценки деятельности региональных органов власти либо ее радикальное упрощение, переориентация ее в первую очередь на информационные, а не оценочные функции, в любом случае - отказ от детерминирования системы оценки деятельности муниципальных образований с федерального уровня;

5) повышение роли региональных и местных налогов, а также других возможностей субнациональных властей проводить самостоятельную налоговую политику;

6) ужесточение «правил игры» в финансовой сфере, отказ от не регламентированных жесткими правилами механизмов межбюджетных отношений;

7) переход от субсидий, имеющих узкую целевую направленность, к блочным широкоцелевым трансфертам;

8) поддержка региональных инициатив, направленных на рационализацию системы расселения, повышение эффективности предоставления социальных услуг, улучшение бизнес-климата, в первую очередь тех, которые связаны с установлением четких «правил игры» на региональном уровне и направлены на получение реального экономического и социального эффекта [8].

По сравнению с третьим сценарием, данный сценарий обладает определенными потенциальными преимуществами. Во-первых, он более постепенен и позволяет системе шаг за шагом адаптироваться к новым условиям. Во-вторых, он более управляем, есть возможность влиять на темпы и глубину реформ в зависимости от складывающихся внутренних и внешних условий, вовремя корректировать ошибки. В-третьих, несмотря на заложенный в нем конфликтный потенциал, он в меньшей мере формирует угрозу целостности государства.

В то же время он предъявляет чрезвычайно жесткие требования к федеральной власти и политической элите в целом. Проводимый курс должен быть последовательным и не меняться по своей направленности на протяжении всего периода (стабильность и предсказуемость для его успеха является ключевой).

При всей сложности реализации четвертого сценария представляется, что ему нет разумной альтернативы. В истории известно немного случаев, когда проведение преобразований подобной глубины и комплексности успешно осуществлялось «сверху». Тем не менее, подобные примеры есть. Представляется, что в сложившихся условиях это наиболее эффективный эволюционный путь формирования реального федерализма.

В целом можно констатировать, что кризис данной системы зашел достаточно далеко. Его суть – не в чрезмерной централизации, которую можно было бы преодолеть развитием децентрализации и демократических механизмов. Основные проблемы, которые несомненно будут препятствовать развитию федерализма состоят в:

- дезорганизации институциональных механизмов функционирования общества, разрушении складывавшихся и отсутствию новых «правил игры» во власти, бизнесе, обществе в целом;
- деградации элиты и неструктурированности общества вокруг позитивных программ в условиях роста протестных настроений;

- сохранении достаточно динамичных сдвигов в структуре расселения: продолжение урбанизации, депопуляция сельской местности, межрегиональная миграция и т.п., что подрывает стабильность территориальных сообществ как базы демократии и определяет специфику их интересов [8].

В этих условиях совершенствование отдельных инструментов федеративных отношений, в т.ч. межбюджетных, само по себе вряд ли сможет существенно улучшить ситуацию. С одной стороны, в условиях отсутствия «правил игры» в системе в целом оно будет неизбежно в значительной степени нейтрализовано. С другой стороны, оно не направлено на преодоление тех базовых проблем, которые существуют в системе [9]. Так или иначе, первичным должен быть выбор тех политических механизмов, в рамках которых будет происходить необходимый вектор развития федерализма.

Таким образом, подводя итоги, можно констатировать, что в современных условиях реформирование федеративной системы в России является одним из самых важных условий ускорения социально-экономического развития регионов страны и государства в целом, соответственно приоритетной задачей государственной, национальной, региональной политики является правильный выбор сценария развития федеративных отношений.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Коломак Е.А. Федерализм и экономические реформы // Регион: экономика и социология. 2008. № 4.
2. Бурбина Ю.В. Перспективы российского федерализма // Юридический мир. 2009. №7.
3. Нагорная И. Федерализм укрепит что угодно, только не статус-кво // Коммерсантъ. 2011. №56.
4. Стародубровская И.В. Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика / [электронный ресурс] / режим доступа: [http://www.rian.ru/strategy2020\\_docs/20110222/337288635.html](http://www.rian.ru/strategy2020_docs/20110222/337288635.html)
5. Там же.

6. Митрохин С.А. Модели федерализма для России. В поисках альтернативы хаосу и распаду // Федерализм. 2007. №1.

7. Стародубровская И.В. Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика / [электронный ресурс] / режим доступа:

[http://www.rian.ru/strategy2020\\_docs/20110222/337288635.html](http://www.rian.ru/strategy2020_docs/20110222/337288635.html)

8. Нагорная И. Федерализм укрепит что угодно, только не статус-кво // Коммерсантъ. 2011. №56.

9. Бурбина Ю.В. Перспективы российского федерализма // Юридический мир. 2009. №7.



# **НАЛОГОВО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА**

## **НАЛОГОВЫЕ ПРЕФЕРЕНЦИИ В СФЕРЕ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО НАЛОГУ НА ПРИБЫЛЬ ОРГАНИЗАЦИЙ**

**Н.Н. Ларюшкина, студентка ИПЭУ ТюмГУ,  
направление «Налоги и налогообложение»**

**Научный руководитель:**

**Н.Г. Медведева, кандидат экономических наук,  
доцент кафедры налогов и налогообложения**

В настоящее время активно обсуждается необходимость модернизации российской экономики путем стимулирования инновационной деятельности в нашей стране. При этом налоговое стимулирование научно-технической и внедренческой деятельности компаний признается одним из главных условий формирования эффективной инновационной среды [1]. В связи с этим, в рамках данной работы, рассматриваются налоговые преференции, предоставляемые по налогу на прибыль организаций.

В первую очередь следует выделить льготы при учете расходов на НИОКР. Расходы на определенные виды НИОКР (в т.ч. не давшие положительного результата) подлежат налоговому учету у заказчика таких работ исходя из фактического размера расходов с коэффициентом 1,5. Такие НИОКР должны относиться к созданию новой или усовершенствованию производимой продукции (товаров, работ, услуг) и быть направленными на развитие приоритетных технологий, определенных Правительством РФ [2].

В составе приоритетных технологий упомянуты, в частности, нанотехнологии, технологии обработки, хранения, передачи и защиты информации, разработка методики утилизации промышленных отходов, производство программного обеспечения и др.

В арбитражной практике при квалификации расходов в качестве связанных с НИОКР суды принимают во внимание факты, свидетельствующие о совершенствовании в результате НИОКР технологического процесса, улучшении качества продукции, снижении ее себестоимости. В свою очередь, в соответствии с разъяснениями контролирующих органов затраты на создание новых (совершенствование старых) технологий могут быть признаны расходами на НИОКР для целей налогообложения, если данные технологии связаны с производством продукции (товаров, работ, услуг).

Правоприменительная практика ограничивается лишь трактовкой общих критериев отнесения расходов к НИОКР для целей применения повышающего коэффициента, тогда как порядок и условия применения льготы до настоящего времени не становились предметом детального анализа ни судов, ни контролирующих органов.

Еще меньше внимания уделено налоговой преференции, предоставляющей возможность учета в расходах части отчислений на формирование Российского фонда технологического развития, а также специально созданных коммерческими компаниями фондов финансирования НИОКР. Министерство финансов РФ лишь разъясняет, что указанное правило не распространяется на отчисления, осуществляемые непосредственно отраслевыми и межотраслевыми фондами. При этом предметом немногочисленных судебных споров по такому вопросу становились фактические обстоятельства применения данной преференции [3].

Несколько слов необходимо сказать об инвестиционном налоговом кредите, который является формой отсрочки уплаты налога на прибыль (а также региональных и местных налогов) сроком до пяти лет на условиях возврата предоставленного кредита и начисленных процентов. Инвестиционный кредит может предоставляться организациям, осуществляющим:

- внедренческую или инновационную деятельность, в том числе для создания новых или совершенствования применяемых технологий, создания

новых видов сырья или материалов на сумму, определяемую соглашением между уполномоченным органом и организацией;

- НИОКР либо техническое перевооружение собственного производства, а также инвестиции в создание энергоэффективных объектов, на сумму, составляющую не более 30% стоимости приобретенного оборудования, используемого исключительно для указанных целей.

Что касается правовой квалификации инвестиционного налогового кредита, то, по мнению ВАС РФ, отношения по предоставлению налоговых кредитов носят гражданско-правовой характер. Развивая данный подход, арбитражные суды признают: инвестиционные налоговые кредиты представляют собой долговые обязательства, проценты по которым подлежат учету для целей налогообложения по правилам статьи 269 НК. Налоговые органы занимают прямо противоположную позицию: проценты по инвестиционному кредиту не относятся к процентам по заимствованиям гражданско-правового характера. Однако нельзя исключить, что в случае увеличения объема предоставляемых инвестиционных налоговых кредитов подход налоговых органов к налоговому учету процентов изменится [4].

Кроме того, к льготам в данной сфере можно отнести применение пониженной ставки налога на прибыль.

Доход резидентов от технико-внедренческой деятельности в ТВОЭЗ (технико-внедренческие особые экономические зоны) может облагаться по пониженной ставке налога на прибыль в части налога, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов РФ, которая, тем не менее, не может быть ниже 13,5% (при стандартной величине 18%). На практике действие пониженной ставки налога на прибыль устанавливается на фиксированный срок (Зеленоград), на срок существования ОЭЗ (Санкт-Петербург) или на определенный срок деятельности в качестве резидентов ОЭЗ (Дубна, Томск) [5]. Кемеровская область, Новгородская область, Брянская область, Липецкая область, Тульская область, Ярославская область установили ставку 13,5%. В Тюменской области также для держателей инвестиционных проектов Тюменской области в соответствии с

Законом Тюменской области "О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Тюменской области", организации, осуществляющие вложение инвестиций в инвестиционные проекты Тюменской области, уплачивают налог на прибыль организаций по ставке 13,5 %.

Таким образом, на сегодня список налоговых льгот и преференций, предусмотренных для организаций, занимающихся инновационной деятельностью, относительно невелик. Такие льготы могут быть разделены на две группы: применяющиеся ко всем налогоплательщикам, осуществляющим инновационную деятельность, и специально предусмотренные в отношении компаний, являющихся резидентами технико-внедренческих особых экономических зон (технопарков). В связи с этим создание наиболее благоприятных налоговых условий для организаций, осуществляющих деятельность в инновационной сфере, является одним из приоритетных направлений налоговой политики.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Пансков В.Г. О налоговом стимулировании модернизации российской экономики / В.Г. Пансков // *Налоги и налогообложение*. - 2010. - № 12. – С. 8-11.
2. Гончаров М.В. Налоговые льготы как правовой механизм социальной поддержки населения / М.В. Горчаров // *Налоги и финансовое право*. – 2009. - № 9. – С. 21-28.
3. Гордеева О.В. Налоговое регулирование инновационной деятельности / О.В. Гордеева // *Налоги*. – 2009. - №48. – С. 16-20.
4. Зобнина С.В. Налоговые льготы и преференции в сфере инновационной деятельности / С.В. Зобнина // *Налоговый вестник*. – 2010. - №8 . – С. 14-19.
5. Абрамов М.Д. Об основных направлениях налоговой политики / М.Д.Абрамов // *Налоговые споры: теория и практика*. – 2010. - №3. – С. 23-25.

# КУЛЬТУРА УСТНОЙ И ПИСЬМЕННОЙ РЕЧИ ДЕЛОВОГО ОБОРОТА

## ДЕЛОВАЯ ОНЛАЙН-ПЕРЕПИСКА: ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

**П.С. Перевалова, студентка ИПЭУ ТюмГУ,  
направление «Налоги и налогообложение»**

**Научный руководитель:**

**Л.В.Басова, кандидат филологических наук, доцент**

Искусство написания писем ценилось нашими предками, как бесценный дар. В эпоху, когда общение на расстоянии было возможно только посредством писем, целые романы были созданы в эпистолярном жанре. Сегодня, во времена сотовой связи и электронной почты, составление писем перестало подчиняться жестким требованиям. Однако и в современном обществе грамотное, правильно оформленное служебное письмо необходимо в деловой сфере.

Делопроизводство любой организации включает различные письма, и поэтому деловая переписка по-прежнему остается важнейшей частью взаимоотношений между партнерами, клиентами и заказчиками, работодателями и работниками. Необходимо четко знать, как правильно написать письмо, что должно включать в себя его оформление.

Как для обычной «бумажной» почты, так и для электронной, существуют определенные правила, соблюдение которых дает твердую уверенность в том, что письмо дойдет до адресата, будет им прочитано и правильно воспринято.

Всякое деловое письмо должно быть четко структурировано. Ясная структура имеет следующие преимущества: во-первых, позволяет экономить время адресанта и адресата; во-вторых, гарантирует прочтение письма получателем и правильное понимание сути написанного и, наконец, дает уверенность в получении вразумительного, четкого ответа.

Итак, стандартное деловое письмо имеет следующую структуру:

- Обращение

- Преамбула
- Основной текст
- Заключение
- Подпись
- Постскриптум
- Приложения[1]

Обращение находится в «шапке» в верхнем правом углу письма и содержит должность и ФИО адресата. Для официальной деловой переписки стандартным считается обращение “Уважаемый”, которое пишут с большой буквы и по центру листа. А дальше множество вариантов в зависимости от того, что пишут и кому. Так, в России принято обращаться по имени и отчеству, в компаниях с западной корпоративной культурой – просто по имени.

Преамбула составляет первый абзац письма, в котором изложена его цель, причина его написания. Прочтя преамбулу, адресат должен понять суть письма.  
[1]

Далее в двух-четырёх абзацах, которые составляют основной текст, должна быть изложена ситуация, выражены мысли по этому поводу и изложена просьба о конкретных действиях, либо предложен вариант разрешения вопроса.  
[1]

Заключение необходимо для краткого подведения итогов всего написанного. [1]

Письмо завершается подписью (должность и ФИО) адресанта, которую предваряет стандартная вежливая форма «С уважением». Также возможны варианты: «Искренне Ваш», «С надеждой на продуктивное сотрудничество», «С благодарностью за сотрудничество» и т.п.

При подписании письма важно учесть ранг адресата и адресанта. Письмо на имя генерального директора должен подписывать также генеральный директор или, как минимум, его заместитель. При этом подпись должна соответствовать её расшифровке: ситуация, когда заместитель директора ставит

косую черту рядом с фамилией директора и подписывается своим именем, недопустима. [1]

Постскрипtum (P.S.) – приписка в конце письма после подписи – довольно редко используется в деловой переписке. Она служит для того, чтобы сообщить адресату о важном событии, которое произошло уже после написания письма, или передать ему информацию, которая имеет косвенное отношение к теме письма. [1]

Приложения являются необязательным дополнением к основному тексту письма и поэтому оформляются на отдельных листах – каждое приложение на своем листе. [1]

Помимо структуры, еще одной важной составляющей делового письма является его аккуратное оформление.

Обязательным элементом оформления делового письма является реквизит. До 2009 г. в документе должно было указываться 30 реквизитов. Сегодня «Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. N 477 "Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, N 25, ст. 3060)» перечень обязательных реквизитов сокращен до 18. В него входят:

1. Адресант
2. Адресат
3. Должность, фамилия и инициалы лица, подписавшего документ
4. Вид документа
5. Дата документа
6. Номер документа
7. Дата поступления документа
8. Входящий номер документа
9. Ссылка на исходящий номер и дату документа
10. Наименование текста
11. Индекс дела

12. Сведения о переадресации документа
13. Количество листов основного документа
14. Количество приложений
15. Общее количество листов приложений
16. Указания по исполнению документа
17. Должность, фамилия и инициалы исполнителя
18. Отметка о конфиденциальности [2]

Документы изготавливаются на бланках. Устанавливаются два стандартных формата бланков документов: А4(210x297мм) и А5(148x210мм).

Каждый лист документа, оформленный как на бланке, так и без него, должен иметь поля не менее: 20мм – левое; 10мм – правое; 20мм – верхнее; 20мм – нижнее.

Поля необходимы для возможных заметок, которые будет делать адресат, а также для подшивки письма в архивную папку.

В колонтитулах бланка должна содержаться следующая информация:

- название организации;
- физический адрес организации;
- телефон и факс;
- web - сайты e-mail.[3]

Также должны быть отражены реквизиты организации и ее логотип.

Наличие всей этой информации позволяет адресату быстро узнать отправителя и направить ответное письмо на правильный адрес.

Письмо-ответ помимо собственного исходящего номера должно также содержать информацию о номере входящего письма, ответом на которое оно является. Регистрационный номер ставится в верхнем левом углу письма. Естественно, что в любой организации входящие и исходящие письма должны аккуратно регистрироваться.

Шрифт письма принципиальным образом влияет на его восприятие адресатом. Шрифт не должен быть слишком мелким или слишком крупным. При этом он должен быть одинаковым на всём протяжении письма. Стандартной



практикой является использование шрифта TimesNewRoman с 12-м размером кегля и единичным интервалом между строками.

При изготовлении документов на двух и более страницах вторую и последующие страницы нумеруют. Номера страниц проставляют посередине верхнего поля листа.

Информация об исполнителе должна обязательно содержаться во всех деловых письмах. Это позволит адресату быстро найти конкретного специалиста, отвечающего за решение вопроса в компании-отправителе. Информация об исполнителе должна содержать его ФИО и номер контактного телефона – рабочего или мобильного. Также желательно указать адрес электронной почты. Информация об исполнителе пишется в самом конце письма после подписи.

Если письмо содержит приложения, то они оформляются на отдельных листах. При этом нумерация листов должна быть отдельной для основного письма и каждого приложения.

Составление и оформление электронных писем осуществляется по общим правилам делопроизводства, установленным в отношении аналогичных документов на бумажном носителе.

Электронное служебное письмо должно иметь реквизиты, установленные для аналогичного документа на бумажном носителе, за исключением оттиска печати.

Таким образом, стандарты и правила делового письма на электронных носителях мало чем отличаются от писем на бумажных. Сегодня в онлайн-письмах наблюдается ярко-выраженная тенденция – демократизация языка, что в целом способствует снижению культуры деловой письменной речи. Однако, несомненно, грамотно составленное письмо обеспечивает эффективность связи между государственными структурами, бизнесом, государством и гражданином.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Корнеев, И.К. Деловая переписка и образцы документов. М.: 2009. 328с.

2. См. Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г №477 «Об утверждении правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, N 25, ст. 3060).

3. Электронные ресурсы.

# **ПРОБЛЕМЫ ОБЩЕЙ ЧАСТИ УГОЛОВНОГО ПРАВА**

## **ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО КАК СПЕЦИАЛЬНЫЙ СУБЪЕКТ ПРЕСТУПЛЕНИЙ**

**М.В.Троилов, студент ИПЭУ ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»**

**Научный руководитель:**

**В.В.Трифанов, кандидат юридических наук, доцент**

Проблема недостаточно высокого уровня правовой культуры в рамках процесса построения гражданского общества и правового государства в Российской Федерации на сегодняшний день стоит очень и очень остро. Анализируя причины данной проблемы, среди прочего можно выделить и широкую распространенность преступлений, отнесенных к категории должностных. Должностное лицо как специальный субъект является особенностью данной категории преступлений; общественную опасность данных преступлений чрезвычайно высока – помимо непосредственных последствий они подрывают авторитет не только государственной власти, но и самого закона в принципе. Широкая распространенность таких преступлений способствует распространению у граждан убеждения в том, что закон не универсален и не обязателен для всех, уверенность в возможности его обойти. Это служит причиной распространению в обществе нигилистического отношения к закону, а это, в свою очередь, служит препятствием на пути построения правового государства и гражданского общества. Согласно этому очевидна актуальность повышения эффективности борьбы с указанной категорией преступлений.

Таким образом, повышение эффективности борьбы с указанными преступлениями, на наш взгляд, является одним из наиболее приоритетных направлений государственной политики. В качестве одного из направлений работы в указанном направлении мы видим совершенствование законодательно

закрепленного понятия должностного лица. На сегодняшний день вопрос о понятии должностного лица и определения наличия у лица признаков должностного в правоприменительной практике решается не всегда верно.

Как уже было сказано выше, вопрос о дефиниции такого понятия как должностное лицо важен при квалификации преступления, и поэтому положения, раскрывающие данное понятие нашли свое место в действующем уголовном законе, Уголовном кодексе Российской Федерации, принятом в 1996 году. Прежде чем приступить к анализу признаков должностного лица, стоит привести те положения, что регламентируют и определяют его. Итак, понятие должностного лица как специального субъекта преступлений раскрывается в примечании к статье 285 УК РФ [1]: организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции и функции представителя власти законодателем рассматриваются как критерии отнесения лица к категории должностных лиц.

Указанное понятие осталось неизменным по сравнению с ранее действовавшим [2] в части выделения критериев, однако существенным новшеством по сравнению с Уголовным кодексом РСФСР 1960 года [2] стало отсутствие связи между выделяемыми критериями и фактом занятия какой-либо должности. Кроме того, стоит отметить, что осталась неизменной лишь законодательная формулировка организационно-распорядительных и административно-хозяйственных полномочий, само же наполнение данных понятий несколько изменилось – наиболее значимые изменения нашли место в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации №19 от 16 октября 2009 года «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» [3]. Содержание организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций, их определение отсутствует в законодательстве [4; 30] и подход к правильному пониманию содержания данных функций формулирует именно Пленум Верховного Суда.

Так, к организационно-распорядительным функциям стоит отнести руководство коллективом, расстановку и подбор кадров, организацию труда (службы) подчиненных, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и наложение дисциплинарных взысканий [5; 31]. Эта составляющая организационно-распорядительных функций осталась неизменной, однако указанное выше Постановление вносит существенные изменения в понимание организационных функций: так, положение о том, что совершение юридически значимых действий является составляющей частью организационно-распорядительных функций, ранее существовавшее лишь в трудах ученых [5; 96-97], ныне официально принято и подтверждено Пленумом Верховного Суда [3]. Петров Г.И. предлагал определять должностных лиц как лиц, занимающих должности в государственном или общественном аппарате, связанные с непосредственным осуществлением юридически значимых действий, то есть действий, порождающих, изменяющих или прекращающих те или иные правовые отношения [6; 126]. В науке уголовного права в разное время на включении данного критерия настаивали В.Ф. Кириченко [7; 32], Н.И. Коржанский [8; 11], Б.В. Волженкин [9; 46]. Строго говоря, исходя из содержания данного критерия, раскрытого в указанном Постановлении, разграничение содержания данного критерия на совершение юридически значимых действий (то есть действий, влекущих юридические последствия) и иные полномочия (руководство коллективом, формирование кадрового состава и т.д.) излишне: осуществление указанных полномочий повлечет за собой юридические последствия в виде изменения, прекращения или возникновения правоотношений. Исходя из этого можно заключить, что совершение юридически значимых действий охватывает полностью содержание организационно-распорядительных функций как признака должностного лица. Однако здесь стоит отметить, что совершение юридически значимых действий должно быть в строгом соответствии с компетенцией должностного лица.

Под административно-хозяйственными функциями стоит понимать права и обязанности лица, которыми оно наделено в организации для управления ее

деятельностью или деятельностью ее структурного подразделения, и заключающиеся в возможности принимать решения или давать указания, обязательные для исполнения лицами, находящимися в подчиненности, осуществлять контроль в сфере управления и распоряжения имуществом, денежными средствами, услугами организации (полномочия по управлению имуществом и денежными средствами, находящимися на балансе и счетах организаций, учреждений). То есть по сути своей административно-хозяйственные функции сводятся к полномочиям принятия решений (при наличии обстоятельств, закрепленных в законе, подзаконном акте), изменяющих, порождающих, прекращающих правоотношения, связанные с имуществом, а именно – связанные с распоряжением, управлением и контролем над оборотом денежных средств и имущества. Для определения наличия у лица организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций необходимо обращение к документам, определяющим его функциональные обязанности.

Говоря о следующем признаке должностного лица как специального субъекта преступления, стоит начать с понятия. Понятие представителя власти дается в примечании к статье 318 УК РФ и п.3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ: в рамках данного Постановления представители власти определяются как лица, наделенные правами и обязанностями по осуществлению функций органов законодательной, исполнительной или судебной власти, а также, исходя из содержания примечания к статье 318 Уголовного кодекса РФ, иные лица правоохранительных или контролирующих органов, наделенные в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, организациями, учреждениями независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности [9; 46]. Законодательная, исполнительная и судебная власть осуществляется как на федеральном уровне, так и на уровне органов местного самоуправления. Поэтому уровень исполнения

указанных полномочий не влияет на решение вопроса об отнесении представителя власти к числу должностных лиц [10; 28]. Кроме того, решение данного вопроса не может быть осуществлено без соответствующих ссылок на Уголовный кодекс и нормативно-правовые акты иных отраслей права (в соответствии со ст.41 Федерального Закона «О внутренних войсках Министерства Внутренних дел Российской Федерации» к представителям власти отнесены военнослужащие внутренних войск при несении боевой службы [11]). Также стоит отметить, что представитель власти не обязательно должен занимать должность в государственных структурах – народные и присяжные заседатели осуществляют совмещение своих функций с основной деятельностью.

Важно также отметить следующий момент: признание лица, временно исполняющим функции представителя власти или организационно-распорядительные, административно-хозяйственные полномочия, должностным лицом возможно только в период исполнения указанных функций. Кроме того, нарушение обязательных требований или процедуры при назначении должностного лица не отрицает отнесение его к должностным лицам при совершении им преступления, состав которого содержит признаки должностного лица как специального субъекта преступления [3].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что должностное лицо в рамках уголовного права представляет собой лиц, постоянно, временно или по специальному полномочию исполняющих функции представителя власти, или исполняющих организационно-распорядительные, административно-хозяйственные полномочия в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Однако, исходя из существующих проблем правоприменения в рамках квалификации, очевидно, что необходимо абсолютно точное понимание данного понятия. Вне всяких сомнений, Постановления Пленума Верховного Суда

конкретизируют и уточняют положения закона, однако, на наш взгляд, совершенствование данного понятия необходимо проводить именно на законодательном уровне. Решением проблемы недостаточно ясной, как мы ее видим, дефиниции понятия должностного лица является введение в качестве основного и единственного критерия именно совершение юридически значимых действий. На наш взгляд, содержание данного критерия уже включает в себя все существующие ныне: содержание всех критериев сводится к подчеркиванию юридических последствий действий, совершение которых входит в полномочия должностного лица. Функции представителя власти сводятся к осуществлению полномочий по осуществлению функций органов исполнительной, законодательной, судебной власти, решения которых обязательны для определенного круга субъектов, либо к распорядительным полномочиям лиц правоохранительных или контролирующих органов принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, организациями, учреждениями независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности. Таким образом, очевидно, что суть полномочий представителя власти заключается именно в совершении действий, которые влияют на возникновение, изменений и прекращение правоотношений, то есть юридически значимых действий. Функции, рассматриваемые как организационно-распорядительные также сводятся по своей сути к полномочиям по принятию решений, влияющих (порождающих, изменяющих, прекращающих) на правоотношения. То же самое можно сказать и относительно административно-хозяйственных полномочий.

Таким образом, по нашему мнению, решением проблемы недостаточно точного понимания сути понятия должностного лица как специального субъекта преступления в процессе правоприменения является внесение поправок в Уголовный кодекс Российской Федерации в части замены существующего примечания 1 к ст.285 следующим: под должностными лицами следует понимать лиц, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие юридически значимые действия в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях,



государственных корпорациях, а также в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Однако следует различать юридически значимое действие от юридически незначимого. На наш взгляд, действие должно отвечать следующим критериям для признания его юридически значимым:

1. Наличие юридических последствий: для признания действия юридически значимым последствия его должны заключаться в изменении, прекращении, возникновении правоотношений. То есть юридически значимые действия должны влиять на существующие у субъекта правоотношений права и обязанности.

2. Обязательное и вероятностное наступление юридических последствий: юридически значимое действие может характеризоваться и вероятностными последствиями (несдача студентом экзамена лишь создает возможность отчисления).

3. Возможный разрыв во времени между юридически значимым действием и его последствиями.

Данный критерий не претендует на полноту, однако, как нам кажется, направление работы по уточнению понятия должностного лица избрано верно: невозможно описать исчерпывающе юридические последствия в силу многовариантности, необходимо четкое и однозначное выделение критериев юридически значимых действий. На наш взгляд, выделение юридически значимого действия в качестве единственного признака должностного лица существенно уменьшит количество ошибок в процессе правоприменения, сделает борьбу общества и государства с должностными преступлениями более эффективной, существенно повысит авторитет государства, станет еще одним шагом на пути к правовому государству и гражданскому обществу.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон «Уголовный кодекс» от 13.06.1996 N 63-ФЗ//Собрание законодательства РФ, 17.06.1996.- N 25, ст. 2954;

2. Закон РСФСР «Уголовный кодекс РСФСР» от 27.10.1960// "Ведомости ВС РСФСР", 1960, N 40, ст. 591

3. О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий: Постановление Пленума Верховного Суда российской Федерации от 16 октября 2009 N19 //Бюллетень Верховного Суда РФ. - N 12, декабрь. – 2009.

4. Бриллиантов А.В. К вопросу о понятии должностного лица/А.В.Бриллиантов//Российский следователь.- 2001 г. №6. - С.28-34

5. Волженкин Б.В. Служебные преступления./Б.В.Волженкин. - СПб., 2005. 398 с.

6. Петров Г.И. Гражданин и должностное лицо в советском государстве/Г.И.Петров//Вестник Ленинградского университета.- 1971. №23.- С.124-129.

7. Кириченко В.Ф. Ответственность за должностные преступления по советскому уголовному праву./В.Ф.Кириченко//М., - 1956.- 248 с.

8. Коржанский Н. Понятие должностного лица/Н.Коржанский//Советская юстиция.- 1970. №21.- С.8-13.

9. Волженкин Б.В. Понятие должностного лица как субъекта должностного преступления/Б.В.Волженкин//Социалистическая законность.- 1975. №10.- С.44-49.

10. Бриллиантов А.В. К вопросу о понятии должностного лица/А.В.Бриллиантов//Российский следователь.- 2001 г. №6. - С.26-31.

11. Федеральный закон "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации" от 06.02.1997 N 27-ФЗ// Собрание законодательства РФ, 10.02.1997, N 6, ст. 711

# **ПРОБЛЕМЫ ОСОБЕННОЙ ЧАСТИ УГОЛОВНОГО ПРАВА**

## **КИБЕРПРЕСТУПНОСТЬ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА.**

**З. С. Лебедько, студентка ГумИ ЮГУ,  
направление «Юриспруденция»**

**Научный руководитель:**

**С. В. Розенко, кандидат юридических наук, доцент**

Современные тенденции развития российского государства и общества требуют адекватного решения проблем исключительной важности. В частности, проблема киберпреступности как разновидности противоправной, незаконной деятельности возникла в 60-х годах прошлого столетия и в настоящее время приобрела значимую общественную актуальность.

Необходимым условием для эффективного инновационного развития Российской Федерации является адекватная оценка современной правовой политики, частью которой является политика противодействия киберпреступности и кибертерроризму, защита информации.

Общественная опасность противоправных действий в области электронной техники и информационных технологий выражается в том, что они могут повлечь за собой нарушение деятельности автоматизированных систем управления и контроля различных объектов, серьёзное нарушение работы ЭВМ и их систем, несанкционированные действия по уничтожению, модификации, искажению, копированию информации и информационных ресурсов, иные формы незаконного вмешательства в информационные системы, которые способны вызвать тяжкие и необратимые последствия, связанные не только с имущественным ущербом, но и с физическим вредом людям.

В этой связи необходима активная правотворческая работа по совершенствованию законодательства, нацеленного на противодействие

киберпреступности, обусловленная с одной стороны – количественными и качественными изменениями её характеристик (например, начиная с 2000-х годов, в России наблюдалось ежегодное удвоение числа зарегистрированных преступлений: 2001 год - 3 тысячи, 2002 год - 6 тысяч, 2003 год - 12 тысяч, а с 2004 года МВД ежегодно регистрирует порядка 15 тысяч таких преступлений[1]; появляются всё более новые способы совершения подобных преступлений, появились новости об индустриализации киберпреступности [2], появление кибертерроризма [3]), а с другой – развитием общественных отношений. Так, немаловажной причиной распространённости исследуемых преступлений является именно использование Интернет. В конце 1997 года лишь 1,7% пользовались Интернетом; согласно последним данным Международного Союза Электросвязи (МСЭ), число пользователей возросло примерно до 1,9 миллиарда (26% населения мира). В свою очередь это влечёт развитие положительных и отрицательных изменений в криминальной ситуации в государстве, требующих соразмерного законодательного регулирования [4].

Столь бурное развитие киберпреступности объясняется её прибыльностью, так «согласно прогнозу исследователей, если темпы роста рынка сохранятся на прежнем уровне, то в 2011 году «русские» киберпреступники смогут заработать 3,7 миллиарда долларов, а к 2013 году удвоить свой оборот [5].

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утв. Указом Президента РФ № 537 от 12.05.09 г. в качестве одного из источников угрозы национальной безопасности указывается «совершенствование форм противоправной деятельности в кибернетической области, в сфере высоких технологий» [6]. В связи с этим установлена уголовная ответственность за совершение определённых «компьютерных» деяний в статьях Уголовного Кодекса РФ, где впервые (с 2003 года) выделены преступления в сфере компьютерной информации.

Согласно ч. 4 ст. 29 Конституции РФ: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом». Сбор, хранение, использование и распространение

информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются (ч.1 ст. 24) [7].

По словам Ю. Симачева, в 2009–2010 годах, не в последнюю очередь благодаря мировому финансовому кризису, стало ясно, насколько российская экономика уязвима из-за своей низкой конкурентоспособности, и поэтому реализация инновационной политики является императивом с точки зрения развития страны [8].

В стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года «Россия ставит перед собой амбициозные, но достижимые цели долгосрочного развития – обеспечение высокого уровня благосостояния населения, закрепление геополитической роли страны как одного из глобальных лидеров, определяющих мировую политическую повестку дня. Единственным возможным способом достижения этих целей является переход экономики на инновационную социально-ориентированную модель развития. Это означает необходимость формирования экономики лидерства и инноваций». Под инновацией в данной Стратегии понимается – «вывод на рынок нового товара или услуги, внедрение нового процесса производства, освоение новой бизнес модели, создание новых рынков. Уровень новизны товара, технологии, бизнес модели и рынка должен быть не ниже национального российского рынка» [9]. Выполнение стратегии инновационного развития требует проведения эффективной, последовательной и целесообразной уголовно-правовой политики борьбы с киберпреступностью. Очевидно, что «самое совершенное законодательство малоэффективно при отсутствии механизмов реальной защиты прав интеллектуальной собственности» [10]. Необходимо наиболее всестороннее и гармоничное их развитие.

Следует отметить, что законодательство не содержит определения киберпреступления; в свою очередь, в Уголовном Кодексе РФ криминализированы такие преступления в сфере компьютерной информации (Глава 28), как неправомерный доступ (ст. 272); создание, использование и

распространение вредоносных программ для ЭВМ (ст.273); нарушение правил эксплуатации ЭВМ, системы ЭВМ или их сети (ст.274) [11; 107-108].

Точкой отсчета, с которой начинаются реальные меры по правовому воздействию на отношения в Интернет можно признать принятие Конвенции [12]. Но большинство положений конвенции имеют диспозитивную юридическую природу и во многом носят рекомендательный характер для государств-участников, которые могут устанавливать собственные, альтернативные правила [13].

В Будапештской Конвенции о преступности в сфере компьютерной информации (Будапешт, 23 ноября 2001 г.) понятия киберпреступности не определено, но закреплены чёткие правила и нормы противодействия преступным посягательствам, предусматривает тесное сотрудничество правоохранительных органов стран Евросоюза, детально представлены отдельные виды правонарушений, связанных с использованием компьютерных средств. Это такие деяния, как подлог, мошенничество с использованием компьютерных технологий; правонарушения, связанные с детской порнографией, правонарушения, связанные с нарушением авторского права и смежных прав. Павел Астахов пояснил что, «поскольку наша страна не присоединилась к Конвенции, то мы сами должны регулировать свое законодательство в интернет-сфере», с одной стороны это не вполне справедливо, ведь борьба с киберпреступностью предполагает тесное сотрудничество государств [14], но история показывает, что в этом есть рациональное звено.

Киберпреступность определяется, как преступность в виртуальном пространстве; в сфере высоких технологий; с использованием средств компьютерной техники. Характерными чертами исследуемого вида преступлений являются: 1)латентность (по некоторым подсчётам лишь 10-12% из них предаются огласке); 2)организованность; 3) закрытость, интеллектуальность, многообразие, продолжительность и серьезная опасность, которую они представляют для общества, многогранность и сложность [15]; 4)

виртуальная природа; нет границ территориального действия; 5) трансграничный, транснациональный характер.

Осознавая трансграничный характер киберпреступности, считаем необходимым унификацию законодательства различных стран; чтобы привлечь к ответственности – деяние должно быть криминализовано в обоих государствах, например там где совершено, и кому причинён ущерб. На сегодняшний день УК РФ отстает от современных темпов развития киберпреступности, необходимо опираться на положительный опыт других стран. УК Украины криминализирует похищение, присвоение, вымогательство компьютерной информации или завладение ею путем мошенничества или злоупотребления служебным положением. УК Республики Беларусь предусматривает ответственность за модификацию компьютерной информации и компьютерный саботаж. УК Эстонской Республики признает уголовно наказуемым деянием передачу защитных кодов и т. д. [16]. В УК Германии содержится специальный признак мошенничества – компьютерное, когда «обману подвергается не человек, но программа» [17; 463].

По нашему мнению, не меньшее место, а даже большее, по решению данной проблемы должна занимать административная преюдиция, а не уголовная репрессия. На сегодняшний день Кодекс РФ об административных правонарушениях (ст. 13.15.) предусматривает ответственность только за «Изготовление и (или) распространение... относящихся к специальным средствам массовой информации информационных компьютерных файлов и программ обработки информационных текстов, содержащих скрытые вставки, воздействующие на подсознание людей и (или) оказывающие вредное влияние на их здоровье» [18]. Одной из специфических особенностей информации является: способность воздействовать на умы и поведение отдельных людей и общества в целом («эффект Эдипа») [19;13.]. Так, для реализации плана Стратегии по развитию Инновационного человека, необходима максимальная защита и подбор постигаемой информации.

Осознавая, что меры противодействия киберпреступности должны носить не только политический, идеологический, правовой, но и культурный, информационный, воспитательный характер - ряд ведущих организаций российской интернет-общественности, обеспокоенные возрастанием рисков и опасностей, подстерегающих детей и подростков в Интернете, объявили Год Безопасного Интернета в России, проводятся различные конкурсы, информационные мероприятия [20].

В рамках совершенствования уголовного законодательства в сфере борьбы с киберпреступностью, одни авторы считают, что «необходимо исключить главу 28 УК «Преступления в сфере компьютерной информации» (ст.ст. 272-274), а преступления в сфере охраняемой государством официальной информации объединить в предлагаемой новой главе Уголовного кодекса «Преступления в сфере охраняемой государством официальной информации» [21]. Думается, нельзя согласиться с этим. Тропина Т. Л. предлагает дополнить Главу 21 Уголовного кодекса РФ (Преступления против собственности), статьей Компьютерное хищение, с квалифицирующими признаками. На наш взгляд это излишне. Также в рамках главы 28 предлагается ввести новые составы: Компьютерный саботаж, Модификация компьютерной информации, Неправомерное завладение компьютерной информацией [22]. Здесь необходимо точное разграничение состава уголовно наказуемых деяний и административных правонарушений.

В качестве новации до принятия специального законодательства в сфере высоких технологий, на наш взгляд необходимо статьи 158 (Кража), 159 (Мошенничество), 163 (Вымогательство), 205 (Терроризм) дополнить квалифицирующим признаком – с несанкционированным доступом к компьютерной системе и информационно-телекоммуникационным сетям, включая Интернет.

Таким образом, разработка законодательства по борьбе с киберпреступностью – это одно из задач государственной политики, которая должна отвечать потребностям государства и общества настоящего времени в



условиях инновационного развития, в целях противодействия противоправной деятельности.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. МВД РФ: Ежегодно регистрируется 15 тысяч киберпреступлений. 2009.  
// [www.securityLab.ru](http://www.securityLab.ru).
2. «Индустриальная революция» киберпреступности. // [www.netwell.ru/](http://www.netwell.ru/)
3. Кибертерроризм как новая форма терроризма.// [http://www.crime-research.org/library/Gol\\_tem3.htm](http://www.crime-research.org/library/Gol_tem3.htm)
4. Дефицит международного сотрудничества позволяет киберпреступности оставаться безнаказанной. // <http://www.un.org/>
5. Оборот «русских» хакеров оценили в 2,5 миллиарда долларов  
<http://lenta.bkr.ru/>
6. Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»././ Собрание законодательства РФ. 18.05.2009. № 20. Ст. 2444
7. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) //СПС КонсультантПлюс.
8. В поисках инновационных стимулов. <http://www.nanonewsnet.ru/>
9. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Минэкономразвития России. Москва. 2010. // <http://www.gosbook.ru/node/13852>
10. Бекетов Н.В. Проблемы формирования национальной инновационной системы и развитие института интеллектуальной собственности.// <http://www.nanonewsnet.ru/blog/nikst>
11. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (принят ГД ФС РФ 24.05.1996)(ред. от 29.12.2010) М. 2010.
12. «Конвенция о преступности в сфере компьютерной информации» (ETS № 185)(Заключена в г. Будапеште 23.11.2001)// СПС Гарант.

13. Дашян М.С. Право информационных магистралей: вопросы правового регулирования в сфере Интернет. 2007.//СПС Гарант.

14. Астахов П. Мы сами должны регулировать свое законодательство в интернет-сфере. // <http://www.nedelya.ru/>

15. Хуэй Шэнь Ву, Фань Ин. Компьютерная преступность и правовое обеспечение информационной безопасности. 2009 // [www.crime-research.ru](http://www.crime-research.ru)

16. Ответственность за совершение преступлений в сфере компьютерной информации, предусмотренная уголовным законодательством в странах СНГ и прибалтики. // <http://www.crime-research.org>

17. Жалинский А. Э. Современное немецкое уголовное право. М. 2006.

18. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (принят ГД ФС РФ 20.12.2001) (ред. от 29.12.2010)// СПС КонсультантПлюс.

19. Мирзоев Б. Г. Киберпреступность: угрозы безопасности информационного общества. //Современное право. 2006. №1.

20. Фонд Развития Интернет <http://www.fid.su/projects/>

21. Букалерева Л. А. Информационные преступления в сфере государственного и муниципального управления: законотворческие и правоприменительные проблемы. Автореферат Москва. 2007.

22. Тропина Т. Л. Автореферат диссертации. Киберпреступность: понятие, состояние, уголовно-правовые методы борьбы. Автореферат. Владивосток. 2005. <http://www.crime.vl.ru/>

## **КИБЕРТЕРРОРИЗМ И ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БОРЬБЫ С НИМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

**П.С. Тимофеев, студент ИПЭУ ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»**

**Научный руководитель:**

**Я.В. Смагина, ассистент кафедры иностранных языков**

Широкое использование компьютеров, а также созданных на их основе компьютерных сетей, увеличение объемов обрабатываемой информации, постепенное вытеснение бумажной технологии обработки документации, расширение круга пользователей привели к качественно новым возможностям несанкционированного доступа к конфиденциальной информации и данным информационных сетей, к их высокой уязвимости.

В области информационных технологий сегодня существует совершенно новое явление, именуемое как «кибертерроризм».

Согласно статье 205 Уголовного Кодекса Российской Федерации террористический акт – это совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях воздействия на принятие решения органами власти или международными организациями, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях. [1]

Термин «террористический акт» используется в контексте кибертерроризма как собирательное выражение, включающее в себя совершение некоторого числа отдельных самостоятельных преступлений в киберпространстве.

Сам кибертерроризм – термин, образованный двумя другими: «киберпространство» и «терроризм». Кибертерроризм – это умышленное совершение атак на компьютеры, программное обеспечение, компьютерные сети или обрабатываемую ими информацию, выраженных в хищении, перехвате, вымогательстве, искажении компьютерной информации, которые создают угрозу жизни людей, причиняют значительный имущественный ущерб либо обуславливают наступление иных общественно опасных последствий. [2]

Обычно кибертеррористы используют открытое пространство сети Интернет с целью создания угроз для общественной безопасности, для устрашения людей или влияния на принятие решений органами власти, благоприятных для преступников, или для удовлетворения других своих

интересов. В сущности своей кибертерроризм является обычным терроризмом, но вместо взрывчатки и пояса смертника террорист использует возможности современных информационных технологий и уязвимость компьютерных систем.

По данным экспертов Совета Европы, убытки от кибератак и вирусов составляют около 12 миллиардов долларов США ежегодно, а нарушение прав собственности наносит ущерб в 250 миллиардов долларов США. Новизна возникших проблем застала врасплох правоохранительные органы, которые оказались не готовы к адекватному противостоянию и борьбе с этим новым социально-правовым явлением. В настоящее время проблема компьютерной преступности и кибертерроризма перерастает в серьезную государственную и международную проблему. [3]

Исследователи выделяют два вида кибертерроризма: совершение с помощью компьютеров и компьютерных сетей террористических действий (условно назвав это терроризмом в «чистом виде»), а также использование киберпространства в целях террористических групп, но не для непосредственного совершения терактов. [4; 84-87]

Безусловно, главную опасность для общества составляет кибертерроризм в первом его значении. Такой терроризм может включать в себя 4 способа его совершения:

1. Внедрение компьютерных вирусов.
2. Несанкционированный доступ к информации.
3. Подделка, искажение, вымогательство, кража, перехват входящей и исходящей информации.
4. Несанкционированное копирование конфиденциальной информации.

По оценке американских специалистов, вирус «I love you» («Ай Лав Ю») представляет собой самый серьезный из числа когда-либо регистрировавшихся актов кибертерроризма. За первые пять дней с момента его появления он нанес материальный ущерб в размере 6,7 миллиардов долларов США. Компьютерный вирус, запущенный в Интернет 1 мая 2000 года в Азии, с невероятной скоростью распространился по планете, разрушив программы около 45 миллионов

компьютерных сетей, в том числе в американском Пентагоне и британском парламенте.

Также, весной 2000 года гражданин США Витек Боден, недовольный решением водоочистной кампании не восстанавливать его на работе после увольнения, 46 раз проникал в компьютерную сеть управления стоками, затапливая окрестности австралийского района Пасифик Парадайз. В тот раз все закончилось загрязнением больших площадей «тихоокеанского рая», зловонными отходами и гибелью нескольких тысяч водоплавающих животных.

Сегодня ряд косвенных «кибертеррористов» включает в себя пресловутый «Wikileaks» («ВикиЛикс»). Российское информационное агентство «РИА Новости» пишет: «Интернет начинает свергать политические режимы. Появившиеся на ресурсе WikiLeaks данные о коррумпированности правящих режимов в Тунисе и Египте окончательно лишили эти режимы легитимности в глазах практически всех слоев общества». [5] Последствия раскрытия такой информации мы имеем возможность наблюдать уже сегодня.

Следует упомянуть и о последних кибератаках на сайт «Живого Журнала» (LiveJournal.ru). Серверы «Живого Журнала» отказали в обслуживании 70 процентам посетителей сайта. Первоначальной целью хакеров был блог известного в России своей активной борьбой с коррупцией создателя проекта «РосПил» Алексея Навального. Однако в связи с такой атакой был поврежден весь сайт.

Все это – примеры кибертеррора. Главная его опасность состоит в том, что эти действия могут причинять существенный ущерб собственности, общественной безопасности, природе, социальной и политической стабильности и т.д., поэтому они должны рассматриваться как не менее опасные, чем обычные террористические акты.

Любое преступление в сфере компьютерной информации имеет целый комплекс особенностей. Среди них можно выделить: латентность компьютерных преступлений; легкость уничтожения и изменения компьютерной информации, а

также следов преступления; промежуточное положение следов киберпреступлений между материальными и идеальными следам.

К сожалению, сегодня мы можем констатировать тот факт, что в России расследования в области киберпреступлений — деятельность, находящаяся пока в зачаточном состоянии. [6] Причины тому – ряд технологических и правовых проблем, не позволяющих эффективно бороться с киберпреступностью. Эти проблемы связаны с недостатком:

1. Уголовного законодательства, регулирующего основания и процедуру привлечения к уголовной ответственности за совершение киберпреступлений.

2. Квалифицированного персонала (операционного и следовательского), специализирующегося на обнаружении и предотвращении преступлений в сфере компьютерной информации.

3. Необходимых технических ресурсов и оборудования.

Правовые проблемы включают в себя отставание правовых методов пресечения киберпреступлений от технологического прогресса и возникающие в связи с этой проблемой трудности с квалификацией киберпреступлений при привлечении лиц к уголовной ответственности.

Уголовный Кодекс Российской Федерации содержит специальную главу 28, которая посвящена преступлениям в сфере компьютерной информации. В частности, эта глава включает в себя 3 статьи (272 – 274). [1]

Следует признать, что данные статьи зачастую толкуются российскими судами слишком широко, а, следовательно, применяются не совсем корректно. Сегодня мы столкнулись с ситуацией, когда многие из преступлений в сфере компьютерной информации не могут быть полностью и надлежащим образом квалифицированы в соответствии с Уголовным Кодексом. Это происходит потому, что преступники создают новые способы совершения определенных преступлений с использованием компьютерных технологий.

Между тем, мировым сообществом в данное время нарабатан определенный положительный опыт борьбы с кибертерроризмом. Значительным шагом в формировании международной правовой базы в данном направлении

стало подписание 23 ноября 2001 года представителями стран-членов Совета Европы, США, Канады и Японии Конвенции Совета Европы «О киберпреступности». [7] Она определяет приблизительный перечень (классификацию) преступлений, совершаемых в информационной сфере, против информационных ресурсов или с помощью информационных средств и признает их киберпреступлениями. Здесь же предусматривается необходимость решения ряда процедурных вопросов о выявлении и документировании компьютерных преступлений. [4]

Согласно статьям 2-6 Конвенции «О киберпреступности», государства должны установить в национальном законодательстве число определенных преступлений, включая преступления против конфиденциальности, целостности и доступности компьютерных систем, их производительности и содержащихся в них данных. Кроме того, статья 22 Конвенции предусматривает, что каждая сторона должна расширить свою юрисдикцию в отношении киберпреступлений, совершенных на его территории или его гражданами. [7]

К сожалению, на сегодняшний день Конвенция лишь подписана Россией, но не ратифицирована. По нашему мнению, глава 28 Уголовного Кодекса Российской Федерации требует значительной переработки. Мы считаем, что это должно быть сделано в соответствии с вышеуказанной Конвенцией и другими авторитетными международно-правовыми документами. Более того, мы считаем, что ответственность за совершение киберпреступлений должна быть ужесточена.

Конечно же, побороть проблему кибертерроризма значит научиться предотвращать внушительное количество преступлений, совершаемых в сети. На сегодняшний день в России обозначены лишь направления поэтапной борьбы с кибертерроризмом, однако совершенствования российского законодательства и приведения его в соответствие с международными нормами не происходит. Не происходит и технического обновления средств предотвращения террористических актов.

Нам хотелось бы привести в пример проекты Соединенных Штатов Америки, успешно реализованные в прошлом и позволившие сократить число кибератак.

После теракта 11 сентября в Нью-Йорке борьба с преступностью в сфере информационных технологий стала одним из главных приоритетов политики администрации Джорджа Буша. [8] Появилась необходимость дополнить Стратегию Национальной Безопасности США Национальной Стратегией по Обеспечению Безопасности Киберпространства (принята в феврале 2003 года). Именно в ее рамках были успешно реализованы несколько проектов. Нам кажется, что на их основе реально решить проблемы киберпреступности в России.

Разработка проектов преследовала цель решить следующие задачи.

Первая из них – это оперативное обнаружение кибератак на федеральные агентства. Для этого была разработана программа «Эйнштейн», позволяющая производить непрерывный мониторинг и анализ сетевого трафика, получаемого и отправляемого федеральными агентствами. На «Эйнштейн» 14 миллионов долларов США требуются ежегодно. [8]

Вторая – увеличение международных барьеров и ужесточение наказаний за киберпреступления. Для этого, во-первых, были заключены двухсторонние и многосторонние соглашения между правоохранительными органами США и других стран об оперативном взаимодействии для преследования киберпреступников. Во-вторых, был повышен образовательный уровень прокуроров, следователей и судей при расследовании и ведении дел, связанных с киберпреступлениями. В третьих, был создан Национальный Альянс по Изучению и Расследованию Киберпреступлений. Его содержание обходится ежегодно в 1,5 миллионов долларов США. [8]

Третья задача – усложнение удаленного проникновения в федеральные компьютеры путем предоставления гарантий получения доступа только авторизованными пользователями. Для этого была внедрена система двойной



аутентификации для всего персонала, которому требуется доступ к правительственным компьютерным системам. [8]

Есть много других проблем, которые требуют эффективного решения в России. К сожалению, понимание в России того, что эти проблемы должны быть решены в ближайшем будущем, пришло недавно, когда ущерб от кибертеррористических актов стал как никогда ощутим. Сложность проблемы кибертерроризма влечет необходимость более глубокого понимания существующих и разработки новых правовых механизмов борьбы с ним, международных в частности. В этой связи одной из основных задач в борьбе с кибертерроризмом является широкое финансирование проектов, создание и внедрение новейших технологических и правовых стандартов в этой области.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Уголовный Кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ / Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. - № 25. - Ст. 2954.

2. Щетилов, А. Некоторые проблемы борьбы с киберпреступностью и кибертерроризмом [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.crime-research.ru/library/chetilov.htm>

3. Гереев, Р.М. Кибертерроризм как новая форма экстремизма: интервью с руководителем ОНО «Новые технологии» в Республике Дагестан Р.М. Гереевым (вела С. Салихова) [Электронный ресурс] // Республиканское Информационное Агентство Дагестан. – 2010. – 24 апр. – Режим доступа: <http://www.riadagestan.ru/interview/2010/04/24/275/>

4. Уразбаев, А. Кибертерроризм. Проблемы противодействия // Военный дипломат. - 2007. - № 4.

5. Адясов, И.А. Кибертерроризм – вызов Содружеству [Электронный ресурс] // Российское информационное агентство Новости. – Режим доступа: <http://rian.ru/analytics/20110222/337486387.html>

6. Конусов, А. Пауки и паутина / А. Конусов // Бизнес-журнал. – 2011. - № 3.

7. Конвенция Совета Европы «О киберпреступности» № 185 от 23 ноября 2001 года [Электронный ресурс] // Режим доступа:

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/185.htm>

8. Самые успешные проекты американского правительства в области информационной безопасности [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://iso27000.ru/chitalnyi-zai/kiberugrozy-i-kiberterrorizm/samyie-uspeshnye-proekty-amerikanskogo-pravitelstva-v-oblasti-informacionnoi-bezopasnosti>

## **ПЕРСПЕКТИВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБУЧЕНИЯ ОСУЖДЕННЫХ К ЛИШЕНИЮ СВОБОДЫ ОСНОВАМ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЙ ОПЫТ США И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ.**

**С.В. Хевролина, студентка ИПЭУ ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»**

**Научный руководитель:**

**В.В. Петров, кандидат юридических наук, доцент**

В статье мы рассмотрим вопросы, связанные с исследованием целесообразности организации обучения основам бизнеса в местах лишения свободы, определением возможности и перспектив такой деятельности.

Актуальность данной темы обуславливается тем, что знания основ предпринимательского права осужденными важны для исправительного учреждения с точки зрения повышения у них заинтересованности в исправлении, что, безусловно, будет содействовать предупреждению рецидива. Такая форма занятости могла бы стимулировать осужденных к правопослушному поведению, к постановке целей и стремлению их реализации, к сохранению семьи, ее материальному обеспечению. Тем более не секрет, что в

современных условиях в Российской Федерации предпринимательская деятельность – одно из основных средств улучшения уровня жизни населения.

На наш взгляд, возможность осужденных обучать основам предпринимательской деятельности вытекает из п. 1 ст. 72 Минимальных стандартных правил обращения с заключёнными: «Организация и методы работы в заведениях должны максимально приближаться к тем, которые приняты за их стенами, чтобы заключенные приучались таким образом к условиям труда на свободе» [6; 19]. Новый вариант Европейских пенитенциарных правил [2; 26-28], который вступил в силу с 1 января 2006 г., также ориентирует пенитенциарную систему на реализацию главной цели – подготовку осужденных к жизни на свободе. Министр юстиции Российской Федерации А. В. Коновалов отметил, что «пребывание в исправительных учреждениях должно предполагать систему стимулов к возвращению преступников в нормальное социальное состояние» [4; 1-2].

По результатам опроса осужденных, содержащихся в местах лишения свободы Тюменской области, проведенного нами в марте 2011 года, из 578 опрошенных человек 286 (49,48%) изъявили желание заниматься предпринимательской деятельностью в случае, если таковая будет разрешена законодательством РФ. 166 (28,71%) осужденных ответили, что не могли бы заниматься предпринимательской деятельностью в условиях несвободы по причине отсутствия финансовой возможности. Таким образом, около 78% опрошенных осужденных хотели бы заниматься предпринимательской деятельностью. Можем с уверенностью сказать, что эти же 78% изъявили бы желание получать знания по основам предпринимательского права во время отбытия наказания в виде лишения свободы.

В целях эффективной организации обучения основам предпринимательства необходимо изучить и использовать передовой зарубежный опыт. В частности, нами был проанализирован опыт Соединенных Штатов Америки, штата Техас.

Программа тюремного предпринимательства (ПТП) [8] – это некоммерческая организация, базирующаяся в Хьюстоне. Она была основана в мае 2004 года. Цель программы - обеспечение занятости бывших заключенных.

Несмотря на то, что это частная программа, она имеет поддержку Техасского Департамента Уголовного Правосудия (ТДУП) [9]. ПТП получила внимание со стороны государства за ее результаты (по состоянию на июль 2010): уровень рецидивизма составляет 10 %, из 600 выпустившихся и освободившихся человек 90% находят работу в течение 27 дней с момента выхода из мест лишения свободы, 75 бывших заключенных открыли свой бизнес на свободе.

Бизнес-план Программы начался с тщательного отбора кандидатов для обучения, поскольку такие возможности ПТП предусматривает не для всех заключенных. При отборе кандидатов организация работает в тесном сотрудничестве с ТДУП. Основными (но не единственными) критериями являются: оставшийся срок лишения свободы не более трех лет, отсутствие дисциплинарного взыскания за определенный период времени, наличие минимального образования. А в первую очередь, заключенный обязательно должен положительно характеризоваться. Процесс построен таким образом, чтобы исключить тех, кто «еще мыслит, как преступник», а также позволяет выявить неспособных к интенсивному обучению. Как правило, ПТП принимает 15-30% от всех претендентов.

Программа рассчитана на передачу файлов через компьютерную сеть. Сотрудники ПТП принимают проекты заключенных за пределами тюрьмы, оценивают его с точки зрения инновационных и грамматических аспектов, а затем возвращают, объясняя как сделать их идеи более реалистичными и выполнимыми. Организация отмечает, что эти люди создают отличные бизнес-планы, которые могли бы соперничать с написанной работой образованных специалистов.

Учебный процесс завершается созданием своего бизнес-плана, который заключенный защищает 30-минутной устной презентацией. Жюри подводит

итоги в течение двух рабочих дней, а потом торжественно вручает дипломы. Для многих из участников это самое большое достижение в их жизни.

Каждый выпускник программы имеет профессиональное резюме, которое включает в себя его достижения. Сотрудники ПТП распространяют их между местными службами занятости и фирмами, которые предоставляют заключенным карьерные возможности после освобождения.

Что касается финансирования программы, то большую часть составляют частные фонды – 60 % (где основная доля активов формируется из пожертвований), 30 % - физические лица, 10 % - корпорации. В настоящее время государственного финансирования этой программы нет.

В 2004 году на ежегодном послании президенту Конгрессу Джордж У. Буш сказал: "Мы знаем по опыту, что, если [бывшие заключенные], не могут найти работу, или дом, или помощь, они гораздо более склонны к рецидиву.... Америка - это земля второго шанса, и, когда двери темницы открыты, это должно привести к улучшению жизни" [10]. Таким образом, программа базируется на вере в способности заключенного и направлена на развитие самоуважения, на возрождение его личности, а, следовательно, и на предотвращение совершения им новых преступлений.

Проанализировав опыт штата Техас, можно прийти к выводу, что в Российской Федерации перенять его опыт особого труда не составит. Тем более, практика в этом направлении уже есть. В частности, в исправительной колонии Красноярского края 6 марта 2011 года обучение по экспериментальной программе закончили 20 осужденных женщин. Они под руководством приглашенных преподавателей Сибирского Федерального университета изучали структуру бизнес-плана и его составление, планирование и ведение бизнеса, налогообложение и процедуру регистрации в качестве предпринимателя, трудовое законодательство. «Благодаря "бизнес-инкубатору", осужденные смогут после освобождения открыть свое дело, следовательно, проблема трудовой занятости бывших осужденных будет решаться более эффективно», -

надеется генерал Владимир Шашников, возглавляющий краевую службу исполнения наказаний [1].

В настоящее время в исправительных колониях Тюменской области действуют дистанционные программы получения осужденными высшего и среднего образования. В частности, на 20 апреля 2011 года во всех исправительных учреждениях Тюменской области высшее профессиональное образование получают 49 человек. Основная часть из них учится в ТюмГНГУ по специальностям «Социальная работа» и «Менеджмент» [7]. Столь небольшие цифры обосновываются тем, что обучение происходит за собственный счет, а у большинства осужденных не хватает денежных средств на личном счете. По итогам проведенного исследования, 268 (46,37%) осужденных желали бы обучаться в высшем или среднем учебном заведении, но нет такой возможности.

Что касается перспективы обучения осужденных основам предпринимательства, то желание и способность работать на себя должно быть стимулирующим фактором, влияющим на их творческий потенциал, трудовую активность, наличие стимулов к труду, прямой заинтересованности в конечных результатах и способствующим успешной адаптации на свободе после освобождения. Приобретенные в местах лишения свободы теоретические разработки организации малого бизнеса должны выступать средством их реабилитации после освобождения [5; 14].

В связи с вышесказанным мы приходим к выводу о необходимости последовательного развития этой деятельности в местах лишения свободы, а также ее нормативно-правового обеспечения.

В этом плане одной из наиболее сложных проблем является вопрос разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов при регулировании трудовых отношений осужденных к лишению свободы. Мы склоняемся к той точке зрения, что данные вопросы отнесены к компетенции в равной степени как РФ, так и ее субъектов. А это означает, что вопросы совместного ведения не требуют жесткой централизации.

В связи с этим, на наш взгляд, не следует спешить с урегулированием обучения основам бизнеса в законодательстве Российской Федерации. Безусловно, мы заинтересованы в создании программы, похожей на Программу тюремного предпринимательства в Техасе, по всей России. Но сначала необходимо создать хорошо функционирующую модель в одном субъекте Федерации. Расширение важно с точки зрения помощи большему количеству осужденных, но не менее важно обеспечить качеством обучения основам предпринимательства небольшую группу людей.

Предлагаем ряд следующих инициативных моментов:

1. Необходимо вынести вопрос об организации обучения основам предпринимательства на рассмотрение Тюменской областной Думы, Губернатора Тюменской области, Управления федеральной службы исполнения наказаний России по Тюменской области. Возможно, данная инициатива найдет отклик в высших органах государственной власти нашего субъекта. Например, в предполагаемом пока законе об адаптации осужденных к лишению свободы в Тюменской области можно было бы предусмотреть льготы, целевые фонды, финансовую помощь на поддержку обучения осужденных основам предпринимательской деятельности, другие источники финансирования, обратить внимание на создание системы информационного обеспечения, контроля за электронной почтой осужденных. Однако прежде нужно смоделировать проект Программы, опираясь на опыт США.

2. Нужно заинтересовать граждан проявить инициативу в создании частной компании для обучения осужденных основам предпринимательской деятельности. На наш взгляд, опыт штата Техас вполне возможно реализовать в России: консультантами могут работать студенты, бизнесмены - люди, стремящиеся помочь осужденным в ресоциализации, конечно же, после получения соответствующей лицензии на деятельность и методику. Отбирать сотрудников может УФСИН России по Тюменской области.

Выполнение перечисленных задач будет способствовать осуществлению конечной цели реформирования уголовно-исполнительной системы –

совершенствованию деятельности органов и учреждений, исполняющих наказания, а также реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года [3] в части подготовки личности осужденного к жизни в обществе. Кроме того, решение вышеобозначенных проблем позволит организовать трудовую деятельность и обучение в местах лишения свободы на принципиально новом уровне и в соответствии с международными стандартами.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. В России начали готовить "бизнес-леди" из числа осужденных [электронный ресурс] // Голос России: сайт. – URL: <http://rus.ruvr.ru/2011/03/06/47023977.html> (дата обращения: 6.03.2011)
2. Европейские пенитенциарные правила [электронный ресурс] //Тюрьма и воля: сайт . – URL: [http://www.prison.org/law/eur\\_pr.shtml](http://www.prison.org/law/eur_pr.shtml) (дата обращения: 28.03.2011).
3. Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р // Российская газета. – 2011. – 08 марта.
- 4.Куликов В. Мягкая посадка. Министр юстиции Александр Коновалов полагает, что у тюремного заключения есть альтернатива – арестный дом // Российская газета. – 2009. - 23 апреля.
5. Ленский В.Н. Организация малого бизнеса осужденных к лишению свободы как средство их реабилитации после освобождения // Уголовно-исполнительное право. - 2008. - № 2.
6. Минимальные стандартные правила обращения с заключенными (приняты на первом Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями 30 августа 1955 г., одобрены Экономическим и Социальным Советом на 994-ом пленарном заседании 31 июля 1957 г.) // Советская юстиция. – 1992. - N 2.



7.[Электронный ресурс] // Тюменские осужденные получают высшее образование: сайт. – URL: <http://www.tyumen.ru/?contentid=66442> (дата обращения: 20.04.2011).

8. [Электронный ресурс] // Prison entrepreneurship program: сайт. – URL: <http://www.prisonentrepreneurship.org/who/story.aspx> (дата обращения: 29.03.2011).

9. [Электронный ресурс] // Texas Department of Crininal Justice: сайт. – URL: <http://www.tdcj.state.tx.us/> (дата обращения: 29.03.2011).

10.[Электронный ресурс] // Restoring Dignity: сайт. – URL: <http://restoringdignity.net/> (дата обращения: 28.03.2011).

## **ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ КОМПЬЮТЕРНОЙ ИНФОРМАЦИИ**

**В. А. Мартынов, студент ИПЭУ ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»**

**Научный руководитель:**

**Э. Ю. Кулиев, кандидат юридических наук, доцент**

Мировая тенденция современного развития общества определена переходом экономики к технологическому укладу, при котором преобладают информационно-коммуникационные и высокие технологии. Экономика становится экономикой знаний, позволяющей вести информационный обмен «со скоростью мысли».

В сегодняшних экономических и политических условиях развития РФ большую роль играют процессы, происходящие в сфере высоких технологий. Эта сфера относится к важнейшим ресурсам государства, его научно-техническому потенциалу, который в конечном итоге и определит судьбу и результат осуществляемых экономических преобразований.

Современное общество не может обойтись без использования компьютерной информации. Это эффективный инструмент привлекающий

внимание государственных и общественных организаций, бизнес сообществ и простых граждан для решения профессиональных задач, реализации творческих идей и проведения социально-экономических преобразований в обществе.

Хранение информации на машинном носителе, в ЭВМ (электронно-вычислительной машине, персональном компьютере), системе ЭВМ или их сети становится наиболее удобным способом фиксации данных и сведений. Несмотря на достаточное внимание, уделяемое компьютерной безопасности, активность правонарушителей в данной сфере неуклонно растет. Компьютерная информация нуждается в правовой и технической защите, так как она становится объектом преступных посягательств и может быть использована в криминальных целях.

В соответствии со статьёй 2 Закона Российской Федерации от 27.07.06 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»: информация - это сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. При этом защите подлежит только документированная информация – «это зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель»[1].

На основании вышеизложенного компьютерная информация – это информация, находящаяся в памяти ЭВМ (Электронно-вычислительной машины, компьютера), а также на иных носителях в электронно-цифровой форме, или передающаяся по каналам связи посредством электромагнитных сигналов с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать.

Стремительное развитие компьютерных технологий и международных сетей как неотъемлемой части современной телекоммуникационной системы, является одним из основных факторов, способствующих росту преступности в киберпространстве[2].

Глава 28 Уголовного Кодекса (УК) РФ включает в себя перечень преступлений в сфере компьютерной информации:

1. Неправомерный доступ к компьютерной информации (ст. 272 УК РФ)[3] — это незаконное либо не разрешенное собственником или иным ее законным владельцем использование возможности получения информации, содержащейся на машинном носителе, в ЭВМ, системе ЭВМ или их сети. При этом под доступом к компьютерной информации подразумевается любая форма проникновения в источник информации с использованием средств ЭВМ, позволяющая манипулировать полученной информацией. Рассматриваемая норма уголовного закона оберегает компьютерную информацию, где бы она ни содержалась и ни циркулировала: в памяти ЭВМ, системе ЭВМ, сетях электросвязи, на машинных носителях.

2. Следующим преступным посягательством на безопасность компьютерной информации является создание, использование и распространение вредоносных программ для ЭВМ (ст. 273 УК РФ). За данные деяния законодательством РФ установлена уголовная ответственность[3]. Программа для ЭВМ представляет собой объективную форму представления совокупности данных и команд, предназначенных для функционирования ЭВМ и других компьютерных устройств с целью получения определенного результата. Под вредоносными программами в смысле ст. 273 УК РФ понимаются программы, специально созданные (в том числе модифицированные из невредоносных) для нарушения нормального функционирования компьютерных продуктов, систем и сетей. К числу наиболее распространенных вредоносных программ относятся компьютерные вирусы. Некоторые вредоносные программы обладают специфическими свойствами, предназначенными для выполнения преступных действий. Данные программы обладают способностью переходить через коммуникационные сети из одной системы в другую, проникать в ЭВМ и распространяться как вирусное заболевание[4;921]. Наиболее фатальным последствием исполнения подобных программ является потеря информации.

3. Нарушение правил эксплуатации ЭВМ, системы ЭВМ или их сети также является уголовно наказуемым деянием (ст. 274 УК РФ) [3]. Данная норма

является бланкетной. Поэтому для уяснения содержания состава преступления необходимо обращение к конкретным инструкциям и правилам, устанавливающим порядок работы с ЭВМ в предприятии или организации. Эти правила должны устанавливаться правомочным лицом (в противном случае каждый пользователь ЭВМ будет устанавливать свои правила эксплуатации компьютера). Обычно правила эксплуатации ЭВМ определяются соответствующими нормативными актами и излагаются в паспортах качества, технических описаниях и инструкциях по эксплуатации, передаваемых пользователю при приобретении вещественных средств компьютерной техники. Соответствующие инструкции могут излагаться как на бумажных, так и на машинных носителях. Нарушения правил эксплуатации ЭВМ могут быть подразделены на физические (e.g. неправильная установка приборов) и интеллектуальные (e.g. неверное ведение диалога с компьютерной программой)[4; 923]. Соответственно при наличии нормативных документов любого уровня, устанавливающих определенные правила эксплуатации ЭВМ, их нарушение влечет за собой уголовную ответственность.

Помимо группы преступлений предусмотренной главой 28 УК РФ к данному типу также условно можно отнести любые другие преступления особенной части Уголовного Кодекса РФ совершенные в совокупности с преступлениями предусмотренными статьями 272, 273, 274 УК РФ. Наиболее распространёнными в России являются [5]:

- Мошенничество, совершенное с использованием компьютерной информации (ст. 159 УК РФ).
- Причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием, совершенное с использованием компьютерной информации: незаконное использование логинов и паролей доступа в сеть "Интернет" и сотовой электросвязи (ст. 165 УК РФ).
- Изготовление или сбыт поддельных кредитных либо расчетных карт (ст. 187 УК РФ).

- Незаконное распространение порнографических материалов или предметов, совершенное с использованием компьютерных и телекоммуникационных технологий (ст. 242 УК РФ, ст. 242.1 УК РФ).

- Незаконное производство, сбыт или приобретение в целях сбыта специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации (ч. 3 ст. 138 УК РФ).

- Незаконное получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну, совершенное с использованием компьютерных и телекоммуникационных технологий (ст. 183 УК РФ).

- Нарушение авторских и смежных прав, совершенное с использованием компьютерных и телекоммуникационных технологий (ст. 146 УК РФ).

- Незаконное предпринимательство, совершенное с использованием компьютерных и телекоммуникационных технологий (ст. 171 УК РФ).

Предпринятый различными исследователями анализ содержания и уровня юридической техники статей посвященных преступлениям в сфере компьютерной информации, показал, что они далеко не совершенны и нуждаются в серьезной доработке. Так неоднократно было указано на использование неоднозначно толкуемых терминов и понятия (e.g. вредоносная программа)[6], а также на широкое применение оценочных категорий (e.g. модификация информации) [7;53]. Серьезное удивление вызывает формулировка ч. 2. ст. 274, в соответствии с которой нарушение правил эксплуатации ЭВМ совершенное умышленно повлекшее тяжкие последствия либо не наказывается (т.к. по сути формулировки не является преступлением вообще), либо наказывается менее строго чем преступление совершенное по неосторожности[8]. Кроме того, существующей классификации, даже в совокупности с другими статьями особенной части УК РФ, не всегда достаточно для правильной квалификации преступлений в сфере компьютерной информации. Возможным решением данной проблемы может стать частичная ратификация одной из наиболее распространенных из существующих

классификаций преступлений в сфере компьютерной информации - кодификатора рабочей группы Интерпола, который был положен в основу автоматизированной информационно-поисковой системы, созданной уже в начале 90-х гг. В соответствии с названным кодификатором все компьютерные преступления классифицированы следующим образом[7; 54]:

- Несанкционированный доступ и перехват (компьютерный абордаж, перехват, «кража времени», прочие);
- Изменение компьютерных данных (логическая бомба, троянский конь, компьютерный вирус, компьютерный червь, прочие);
- Компьютерное мошенничество (мошенничество с банкоматами, компьютерная подделка, мошенничество с игровыми автоматами, манипуляции с программами ввода-вывода, мошенничества с платежными средствами, телефонное мошенничество, прочие мошенничества);
- Незаконное копирование (компьютерные игры, прочее программное обеспечение, топология полупроводниковых устройств, прочее);
- Компьютерный саботаж;
- Прочие компьютерные преступления (с использованием компьютерных досок объявлений, хищение информации, составляющей коммерческую тайну, передача информации, подлежащей судебному рассмотрению, прочие компьютерные преступления).

Проанализировав нормативно-правовую базу РФ по вопросам преступлений в сфере компьютерной информации, можно сделать вывод, что уголовное законодательство не охватывает весь спектр возможных преступлений связанных с использованием информационных технологий. Мы пришли к выводу, что для решения данной проблемы, необходимо внести следующие дополнения:

1) Принять на федеральном уровне (е.г. в примечании к ст. 273 УК РФ) расширенное официальное определение вредоносных программ для ЭВМ. Так как имеющиеся официальное определение не в полном объеме характеризует вредоносные программы. А так же конкретизировать содержание оценочных

категорий, таких как: уничтожению, блокированию, модификации, копированию информации и т.п.

2) Разработать и законодательно утвердить классификацию вредоносных программ для ЭВМ, с целью создания более четких критериев, по которым программные продукты могут быть отнесены к различным категориям вредоносных программ. Это в свою очередь позволит четко разграничить тип ответственности за создание, использование и распространение различных вредоносных программ для ЭВМ, а так же степень и характер общественной опасности. Для решения данной задачи может быть взят за основу кодификатор Интерпола либо существующие современные классификации ведущих российских антивирусных разработчиков: ЗАО «Лаборатория Касперского» или ООО «Доктор Веб»

3) Законодательно разграничить легальное и нелегальное использование некоторых видов вредоносных программ. Так, например «взломщик защиты от копирования программ или баз данных», может быть законно использован для создания копий предназначенных только для архивных целей или для замены правомерно приобретенных экземпляров, но копии должны быть уничтожены, если владение экземплярами таких программ или баз данных перестало быть правомерным (ст. 1280 ГК РФ[9]).

4) Законодательно закрепить возможность легального использования вредоносных программ в образовательных, научных и иных законных целях. Это необходимо потому, что создание антивирусных программ без использования вредоносных программ не представляется возможным. Например: в части «распространения» вредоносных программ должны быть исключения, иначе передача пользователями e.g. вирусов в антивирусные компании становится преступлением.

IT-преступления глобальны, в связи с этим необходима стандартизированная и единая (возможно международная) классификация преступлений в сфере компьютерной информации. Внесение в примечание к статьям УК РФ конкретизированных основополагающих определений могло бы

стать фундаментом для создания структурированного понятийного аппарата, который мог бы лечь в основу будущей классификации.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ: по сост. на 27 июля 2006 г. // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31. – Ст. 3448.
2. Козаченко И.Я. Уголовное право. Особенная часть: учебник / И. Я. Козаченко, Г. П. Новоселов. — 4-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2008. - 1008 с.
3. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ: по сост. на 29 декабря 2009 г. // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
4. Бриллиантов А. В. Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник / под ред. А. В. Бриллиантова. – М.: Проспект, 2009 – 912 с.
5. Статистика компьютерных преступлений, совершенных в российской федерации (по данным ГИАЦ МВД России) [Электронный ресурс]// Cybernetic Police [сайт] - URL: <http://www.cyberpol.ru/statcrime.shtml> (дата обращения: 12.03.2011)
6. Баев О.Я. Проблемы уголовно-правовой квалификации преступлений в сфере компьютерной информации // О.Я. Баев, В.А. Мещеряков. – М.: Конфидент – № 7(23) – 1998.
7. Компьютерные преступления и информационная безопасность. / Курушин В.Д., Минаев В.А. — М.: Новый Юрист, 1998.
8. Мещеряков В.А. Теоретические основы криминалистической классификации преступлений в сфере компьютерной информации [Электронный ресурс] // Computer Crime Research Center [сайт]. – URL: <http://www.crime-research.org/library/Crime01.htm> (дата обращения: 12.03.2011)
9. Гражданский кодекс РФ (Часть четвертая) от 24 ноября 2006 г. № 231-ФЗ: по сост. на 8 ноября 2008 г. // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 52. – Ст. 5496.



# **ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ**

## **О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ СОЗДАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ УНИВЕРСИТЕТОВ В РОССИИ**

**Г. Ю. Спасенникова, студентка ИПЭУ ТюмГУ,  
специальность «Государственное и муниципальное управление»**

**Научный руководитель:**

**Н. Р. Шишкина, кандидат экономических наук, доцент**

Переход экономики России на инновационный путь развития предполагает совершенствование системы образования. Одной из тенденций развития высшего образования в России в настоящее время является создание федеральных университетов. В Указе президента РФ №716 от 07.05.2008 «О федеральных университетах» говорится следующее: «...Считать необходимым формирование сети федеральных университетов – высших учебных заведений, обеспечивающих высокий уровень образовательного процесса, исследовательских и технологических разработок, ... в целях содействия системной модернизации высшего профессионального образования на основе интеграции науки, образования и производства, подготовки квалифицированных кадров для обеспечения долгосрочных потребностей инновационной экономики»[1].

На данный момент в России создано 7 федеральных университетов: Северо-Восточный, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н.Ельцина, Дальневосточный, Южный, Казанский (Приволжский), Сибирский, Северный (Арктический) университеты[2]. 2 февраля 2011 года ( в Москве на встрече с губернатором Тюменской области) Президент РФ Д. А. Медведев поддержал идею создания в Тюмени федерального университета на базе слияния Тюменского государственного и

Нефтегазового университетов. В настоящее время данный проект находится на рассмотрении в министерстве образования.

Появление федеральных университетов имеет как плюсы, так и минусы. Положительной стороной слияния или объединения вузов является то, что такие университеты финансируются государством. Это способствует укреплению материальной базы и соответственно, повышению качества образования за счет улучшения программного обеспечения и расширения технических возможностей. Кроме того, возможно повышение заработной платы сотрудникам и стипендий студентам. Объединение дает возможность обучения на смежных кафедрах по дополнительным дисциплинам. И, наконец, снимается проблема нехватки специалистов и возникают благоприятные условия для обмена научным и накопленным педагогическим опытом преподавателей [3][4].

При этом возникают проблемы, обусловленные процессами централизации в системе образования, такие как:

- ✓ формирование современного механизма управления большим количеством студентов;
- ✓ размещение в общежитиях не только иногородних студентов, но и студентов, проживающих в пригороде, количество которых увеличится с повышением статуса университета;
- ✓ сохранение старых традиций, присущих каждому университету, и создание новых.

С подобными проблемами сталкивались ранее созданные в России федеральные университеты. Для того чтобы соответствовать статусу федерального университета необходимо:

- ✓ передовое оборудование и оснащение;
- ✓ передовые преподавательские ресурсы;
- ✓ передовой уровень студенческих кадров.

При этом крупному университету необходим современный студенческий городок, включающий необходимые для жизни и обучения студентов элементы инфраструктуры: комфортабельные общежития, читальные залы, столовые,

интернет-кафе, бассейны и иные спортивные и социальные объекты. В университете также необходимо создать регулярно действующую систему студенческого самоуправления, включающую:

- ✓ совет старост, состоящий из старост всех университетских групп, председатель которого должен входить в совет (парламент) университета;
- ✓ президента университета, выбранного из числа студентов. Его функцией будет обеспечение связи между ректором и парламентом.

Такая система должна обеспечить не только эффективное управление студентами, но и своевременно выявлять слабые звенья в образовательном процессе.

Опыт других университетов показывает большую роль студенческого самоуправления. Например, в Казанском федеральном университете представительный орган состоит из Советов факультетов и Студенческого совета университета. Они эффективно обеспечивают связь и согласование интересов студентов и руководства университета, координируют действия факультетских студенческих объединений, организуют и развивают связи со студенчеством России и зарубежных стран. Студенческий совет вместе с Управлением по международным связям данного университета являлись организаторами разнообразных международных мероприятий (конференций, соревнований, творческих встреч и конкурсов)[5].

Что же касается традиций, то их нужно максимально сохранить, и, конечно же, создать все условия, чтобы появились новые, общие для объединяющихся университетов традиции.

Изучая такую тенденцию развития высшего образования в России, как создание федеральных университетов, невозможно не обратиться к системе высшего образования зарубежных стран, а именно Великобритании и США. Необходимо отметить эффективность этих систем. Выпускниками данных университетов были Джон Толкиен, Льюис Кэрролл, Маргарет Тетчер (Оксфорд); Вудро Вильсон (президент США), Джон Нэш (лауреат нобелевской премии в области экономики) и многие другие. Как же построена система

высшей школы в данных странах? В них преподавание и обучение ведется в основном по индивидуальным планам. В Великобритании распространена система тьюторства (кураторства), т.е. над каждым студентом учреждается опека специалистом, преподавателем по выбранной специальности. Такая система обеспечивает наиболее полное усвоение материала студентами и расширяет их возможности. Это стало возможно благодаря тому, что на 1 преподавателя в этих странах приходится от 4 до 9 человек, тогда как в России – от 12 до 16 [6]. Нельзя не отметить, что количество студентов и преподавателей российских и ведущих зарубежных вузов отличается в разы. Например, в Гарвардском университете - 18 тыс. студентов, а в Южном федеральном - 48 [7]; в Оксфорде работает 4 тыс. преподавателей, в Дальневосточном федеральном университете – 1,6 тыс. [8].

Для того чтобы решать в будущем задачи регионального развития необходимо усилить региональный аспект образовательных программ вузов, практиковать регулярные встречи студентов с представителями правительства области и автономных округов, директорами предприятий разных форм собственности, специалистами АПК региона. Кроме этого, студентам будут полезны лекции, семинары, проводимые преподавателями ведущих вузов страны. Все это важно для подготовки высококвалифицированных кадров, способных к практической деятельности в сложных географических и климатических условиях нашего региона.

По опыту МГУ им. М. В. Ломоносова на базе федерального университета целесообразно создать научно-исследовательский парк, где студенты могли бы реализовывать свои научные идеи и зарабатывать деньги. Представляется целесообразным создание в вузе «банка» данных о проводимых и требуемых бизнесом региона научных разработках.

Объединение университетов и создание федерального университета – явление достаточно новое, и потому этот вопрос актуален в настоящее время. То, как процесс объединения скажется на студентах и преподавателях, на качестве

высшего образования, то, насколько оптимальна и эффективна данная система, покажет время.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. См. указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 г. №716.
2. См. сайт Министерство образования и науки Российской Федерации: [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://mon.gov.ru/pro/pnpo/fed/>
3. Аналитический доклад: по высшему образованию в Российской Федерации/ ред. М. В. Ларионова. - Москва: ГУ ВШЭ, 2007.-342 с
4. Парадигма актуального образования: обеспечение конкурентоспособности образовательных учреждений России: Всероссийская научно-практическая конференция, Москва, 23 апреля 2009 г. / ред. И.Э. Смирнова. – Москва: Издательство Современной гуманитарной академии, 2009. – 173 с.
5. См. сайт Казанского федерального университета: [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.ksu.ru/index.php>
6. См. сайт Uni-versity.info: [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://uni-versity.info/USA/>
7. См. сайт Южного федерального университета: [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://sfedu.ru/>
8. См. сайт Дальневосточного федерального университета: [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://dvgu.ru/>

# **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

## **АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕГЛАМЕНТЫ И ИХ ПРИМЕНЕНИЯ ПРИ РАЗРАБОТКЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ПОРТАЛОВ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**И.С. Антипенко, студентка ИПЭУ ТюмГУ**

**Научный руководитель:**

**А.С. Деев, кандидат философских наук, доцент**

**Административный регламент** - нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги.

Иными словами, **административный регламент** – это максимально детализированный алгоритм действий должностного лица и заявителя, при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги). В административном регламенте также указываются общие сведения об исполняемой функции (предоставляемой услуге), об органе, организации, ответственных за исполнение функции (предоставление услуги), и другие сведения.

Административный регламент устанавливает сроки и последовательность административных процедур.

Назначение административного регламента состоит в обобщении сведений о порядке исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), содержащихся в различных нормативных правовых актах, и создании полной и ясной картины, позволяющей четко определить этапы процесса исполнения функции (предоставления услуги), необходимые документы и действия для получения конечного результата.

Административные регламенты разрабатываются в соответствии с требованиями Федерального закона от 27.07.2010 года № 210-ФЗ "Об

организации предоставления государственных и муниципальных услуг", постановления Правительства РФ от 11.11.2005 года № 679 (Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) и другими.

В ходе разработки административного регламента его текст должен пройти публичное обсуждение (независимую экспертизу), а также юридическую экспертизу.

**Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме** - предоставление государственных и муниципальных услуг с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, в том числе с использованием портала государственных и муниципальных услуг, многофункциональных центров, универсальной электронной карты и других средств, включая осуществление в рамках такого предоставления электронного взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и заявителями.

**Портал государственных и муниципальных услуг** - государственная информационная система, обеспечивающая предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме, а также доступ заявителей к сведениям о государственных и муниципальных услугах, предназначенным для распространения с использованием сети Интернет и размещенным в государственных и муниципальных информационных системах, обеспечивающих ведение реестров государственных и муниципальных услуг.

#### **Требования к структуре административных регламентов:**

1. Предоставление государственных и муниципальных услуг осуществляется в соответствии с административными регламентами.

2. Структура административного регламента должна содержать разделы, устанавливающие:

1) общие положения;

2) стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги;

3) состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур в электронной форме;

4) формы контроля за исполнением административного регламента;

5) досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, а также должностных лиц, государственных или муниципальных служащих.

### **Общие требования к разработке проектов административных регламентов:**

1. Разработку проекта административного регламента осуществляет орган, предоставляющий государственную услугу, или орган, предоставляющий муниципальную услугу .

2. Проект административного регламента подлежит размещению в сети Интернет на официальном сайте органа, являющегося разработчиком административного регламента.

3. В случае отсутствия официального сайта органа государственной власти субъекта Российской Федерации, являющегося разработчиком административного регламента, проект административного регламента подлежит размещению в сети Интернет на официальном сайте субъекта Российской Федерации.

4. В случае отсутствия официального сайта органа местного самоуправления, являющегося разработчиком административного регламента, проект административного регламента подлежит размещению в сети Интернет на официальном сайте муниципального образования, а в случае отсутствия официального сайта муниципального образования - на официальном сайте субъекта Российской Федерации.

5. Проект административного регламента должен быть доступен заинтересованным лицам для ознакомления.



6. Проекты административных регламентов подлежат независимой экспертизе и экспертизе, проводимой уполномоченным органом государственной власти или уполномоченным органом местного самоуправления.

7. Предметом независимой экспертизы проекта административного регламента является оценка возможного положительного эффекта, а также возможных негативных последствий реализации положений проекта административного регламента для граждан и организаций.

8. Независимая экспертиза может проводиться физическими и юридическими лицами в инициативном порядке за счет собственных средств. Независимая экспертиза не может проводиться физическими и юридическими лицами, принимавшими участие в разработке проекта административного регламента, а также организациями, находящимися в ведении органа, являющегося разработчиком административного регламента.

9. Срок, отведенный для проведения независимой экспертизы, указывается при размещении проекта административного регламента в сети Интернет на соответствующем официальном сайте. Данный срок не может быть менее одного месяца со дня размещения проекта административного регламента в сети Интернет на соответствующем официальном сайте.

10. По результатам независимой экспертизы составляется заключение, которое направляется в орган, являющийся разработчиком административного регламента. Орган, являющийся разработчиком административного регламента, обязан рассмотреть все поступившие заключения независимой экспертизы и принять решение по результатам каждой такой экспертизы.

11. Непоступление заключения независимой экспертизы в орган, являющийся разработчиком административного регламента, в срок, отведенный для проведения независимой экспертизы, не является препятствием для проведения экспертизы, указанной в части 12 настоящей статьи, и последующего утверждения административного регламента.

12. Предметом экспертизы проектов административных регламентов, проводимой уполномоченными органами государственной власти или уполномоченными органами местного самоуправления, является оценка соответствия проектов административных регламентов требованиям, предъявляемым к ним Федеральным законом и принятыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами, а также оценка учета результатов независимой экспертизы в проектах административных регламентов.

13. Экспертиза проектов административных регламентов, разработанных федеральными органами исполнительной власти, а также органами государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, проводится уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Экспертиза проектов административных регламентов, разработанных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и проектов административных регламентов, разработанных органами местного самоуправления, проводится в случаях и порядке, установленных соответственно нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

14. Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

15. Порядок разработки и утверждения административных регламентов предоставления муниципальных услуг устанавливается местной администрацией.

По оценке Минэкономразвития России к концу 2010 года утверждено 447 административных регламентов услуг (функций) федерального уровня. На региональном и муниципальных уровнях утверждены более 5000 и 2000 административных регламентов.

В целях подготовки доклада Президенту Российской Федерации о ходе наполнения Сводного реестра государственных и муниципальных услуг, а также региональных и муниципальных реестров Минэкономразвития России просил предоставить сведения о результатах, полученных субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, находящимися на территории субъектов Российской Федерации, в области предоставления государственных и муниципальных услуг (исполнения функций).

От нашего субъекта было отправлено ответное письмо. Я провела анализ и в результате предоставляю следующее: принятых административных регламентов, регулирующих предоставление государственной услуги (исполнение государственной функции) – региональных: 113, федеральных: 12. Размещение в региональном Сводном реестре - 123, размещение на региональном портале - 123, размещение на Едином портале государственных и муниципальных услуг ([www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru)) – 35.

**Требования к стандарту предоставления государственной или муниципальной услуги:**

Стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги предусматривает:

- 1) наименование государственной или муниципальной услуги;
- 2) наименование органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу;
- 3) результат предоставления услуги;
- 4) срок предоставления государственной или муниципальной услуги;
- 5) правовые основания для предоставления услуги;
- 6) исчерпывающий перечень документов, необходимых в соответствии с законодательными или иными нормативными правовыми актами для предоставления услуги;
- 7) исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной или муниципальной услуги;

8) исчерпывающий перечень оснований для отказа в предоставлении услуги;

9) размер платы, взимаемой с заявителя при предоставлении государственной или муниципальной услуги, и способы ее взимания в случаях, предусмотренных федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами;

10) максимальный срок ожидания в очереди при подаче запроса о предоставлении государственной или муниципальной услуги и при получении результата предоставления государственной или муниципальной услуги;

11) срок регистрации запроса заявителя о предоставлении государственной или муниципальной услуги;

12) требования к помещениям, в которых предоставляются государственные и муниципальные услуги, к залу ожидания, местам для заполнения запросов о предоставлении государственной или муниципальной услуги, информационным стендам с образцами их заполнения и перечнем документов, необходимых для предоставления каждой государственной или муниципальной услуги;

13) показатели доступности и качества государственных и муниципальных услуг;

14) иные требования, в том числе учитывающие особенности предоставления государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах и особенности предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

В заключении хочу отметить, что административные регламенты необходимы для того, чтобы оказание услуг проходило в правовом поле.

Преимущества формирования электронных механизмов оказания гос услуг через электронные системы: прозрачность, доступность, оперативность.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг", ст. 12
2. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг", ст. 13
3. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг", ст. 14
4. Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации : Теоретико-правовое исследование : Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. /К. В. Давыдов // Науч. рук. Ю. Н. Стариков. – Воронеж.- 2009.

## ПЕНСИОННАЯ СИСТЕМА В ИННОВАЦИОННОМ ГОСУДАРСТВЕ

**А.А. Чурсин, студент ИПЭУ ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»**

**Научный руководитель:**

**Т.А. Анбрехт, кандидат юридических наук**

Президентом Российской Федерации Дмитрием Анатольевичем Медведевым провозглашен курс модернизации и инновационного развития правовых и экономических институтов Российского государства. Чтобы правовые реалии постепенно начали соответствовать заявленным приоритетам, необходимо построение четкого и хорошо отлаженного механизма этой самой модернизации и внедрения нововведений в различные сферы жизни общества и государства.

Для того чтобы система государственных институтов соответствовала постоянно изменяющимся правовым реалиям и мировым тенденциям важно уделить внимание всем институтам правовой системы государства, непосредственно влияющим на жизнь общества. Поэтому не должен остаться без

внимания институт права социального обеспечения, и пенсионная система в целом.

На сегодняшний день, процент пенсионеров от общего числа населения составляет порядка 35 миллионов человек или тридцать процентов населения.

В условиях постоянного роста потребительских цен, снижения уровня доходов населения, очень важно эффективное функционирование институтов, отвечающих за защиту населения от социальных рисков. Таким образом, модернизация и введение инноваций в пенсионную систему Российской Федерации надиктованы самой действительностью.

Сегодня перед законодателем стоит не простая задача, необходимо учесть все «за» и «против» и выработать концепцию новой современной пенсионной системы. В настоящее время идет очень пристальное обсуждение вопросов и ключевых подходов к стратегии реформирования пенсионной системы. Однако, окончательный механизм пенсионной реформы пока неясен, поскольку процесс очень серьезен, а проблемы, стоящие перед нашим обществом в этой сфере, настолько глубоки, что позволяют рассматривать многообразие решений важнейших вопросов пенсионной политики.[1]; Чтобы новая система функционировала эффективно, изначально необходимо выделить основные ее принципы – отправные точки, и обеспечить контроль за их реализацией. А именно, приобретенные права по досрочному выходу на пенсию в связи с особыми условиями труда и по выслуге лет. Системы профессионального страхования должны быть признаны, урегулированы законом и конвертированы в будущие пенсионные выплаты работникам - это является необходимым условием реформирования профессиональной пенсионной системы. Есть четкое понимание того, что с определенного момента времени приобретение прав на досрочную пенсию на старых принципах, т.е. на принципах распределительного финансирования этих пенсий, должно прекратиться. И это значит, что с того момента приобретение новых прав будет осуществляться уже на основе их накопительного финансирования, и объем приобретенных прав будет строго соответствовать тому объему страховых взносов, которые в накопительную

систему будут уплачены за конкретного работника. Занимаясь модернизацией пенсионной системы также важно учитывать, что взносы, которыми должно обеспечиваться приобретение будущих прав в связи с досрочным выходом на пенсию, должны выплачиваться сверх установленного страхового пенсионного тарифа, в объемах, соответствующих реальной актуарной оценке возникающих обязательств. То есть с тем, чтобы с учетом полной выработки стажа, обеспечивающего право на досрочный выход на пенсию, человек в течение льготного пенсионного периода до достижения общеустановленного пенсионного возраста получал пенсию, которая была бы эквивалентна, согласно актуарным оценкам, той пенсии, которую он получает в рамках действующей пенсионной системы. Государственной Думой обсуждался вопрос отмены Списков №1 и 2, однако же, после продолжительных дебатов, было принято решение о сохранении существующих списков. Отмена этих списков в сложившейся ситуации была бы чрезвычайно болезненной акцией, негативно воспринимаемой широкой общественностью, и в том числе профсоюзами. Правильность такой акции, как с точки зрения социальных, так и политических последствий, вызывает серьезные сомнения. Именно это и предопределило тот факт, что в материалах, направляемых в Правительство в течение последнего полугодия, предполагалось сохранение указанных списков.

Таким образом, все основные элементы действующей системы досрочных пенсий сохранены, чем обеспечена значительная степень преемственности, некоторой инерционности, в подходах к реформированию досрочных пенсий.

В то же время, отношение законодателя к проблеме реформирования профессиональных пенсий продолжает развиваться во вполне определенном направлении. Как и во многих других вопросах, наше общество, исполнительные и законодательные власти начинают придавать более серьезное значение гибкости системы и свободе выбора конкретных участников разного рода форм страхования и социальной защиты. С учетом этого формируются предложения, связанные с реформированием профессиональной пенсионной системы. По своей сути, в основе они остаются теми же, но число степеней свободы выбора,

которое сейчас может быть заложено в законодательные акты, связанные с этой реформой, существенно возрастает.

Прежде всего, речь идет о том, что каждое предприятие может выбирать между Пенсионным фондом Российской Федерации и негосударственным пенсионным фондом при создании профессиональной пенсионной системы, финансируемой на накопительных принципах. Такая возможность была заложена еще в Программе пенсионной реформы 1998 года.

Негосударственные пенсионные фонды, которые будут участвовать в этой системе, должны иметь более благоприятный налоговый режим в части обязательств, связанных с профессиональными пенсиями. Естественно, что более благоприятный налоговый режим должен сопровождаться и более жестким режимом надзора, контроля за деятельностью профессиональных пенсионных фондов, требованием большей прозрачности их деятельности.

В то же время надо понимать, что участие негосударственных пенсионных фондов в системе страхования досрочных пенсий, в силу большого количества льгот в части налогообложения, наличие определенных гарантий в этой системе и элементов обязательности, делает, естественно, необходимым и более жесткое регулирование деятельности самих негосударственных пенсионных фондов. Такие же требования должны будут предъявляться и к страховым компаниям, если они захотят работать на рынке обязательного пенсионного страхования.

Разрабатываемая Министерством экономического развития и торговли РФ система обязательного страхования досрочных пенсий дает большую свободу выбора для всех ее участников. Она стимулирует также и конкуренцию между различными участниками негосударственного рынка пенсионного и социального страхования. А такая свобода выбора, в конечном итоге, будет служить интересам тех, кто пользуется услугами этой системы, поможет избежать перекосов, связанных с принудительными системами, которые всех ставят в одинаковые условия, независимо от реальной ситуации в той или иной отрасли или на предприятии, создавая неоправданные привилегии для одних и трудности для других. Выработанная система гибка, она предназначена для работы в



рыночной экономике и может быть приспособлена для конкретных социально-экономических условий различных предприятий и регионов.

хотелось бы предложить упрощенный механизм регистрации получателя пенсии, особенно в случае смены места жительства и регистрации по новому месту пребывания. На данный момент, переехавшим пенсионерам приходится, не успев решить бытовые проблемы, направляться в Управление Пенсионного Фонда РФ по месту жительства с документами и даже если, все формальности соблюдены – ждать свой пенсии порядка полутора – двух месяцев, то есть оставаться без источника средств к существованию. Сейчас, для регистрации получателя пенсии необходимы в качестве документа, подтверждающего место жительства гражданина, обратившегося за пенсией, предъявляется паспорт с отметкой о регистрации по месту жительства на территории РФ или свидетельство о регистрации по месту жительства на территории РФ, выданное органами регистрационного учета; подтверждающего место пребывания гражданина Российской Федерации, принимается свидетельство о регистрации по месту пребывания на территории РФ, выданное органами регистрационного учета; подтверждающего место фактического проживания гражданина Российской Федерации на территории РФ, принимается его личное заявление. То есть перед тем как обратиться в органы Пенсионного Фонда, пенсионер должен получить отметку о регистрации или свидетельство, о таковой. А значит посетить регистрационные органы, выстоять в очередях, и прийти в Управление Пенсионного Фонда по месту жительства, и чем скорее он это сделает, тем лучше. Данные бюрократические проволочки вполне нормальны и им есть взвешенные объяснения, в том числе, защита от злоупотреблений и мошенничества в сфере получения выплат, но насколько реальны они для человека пенсионного возраста? Учитывая то, что пенсионный возраст, установленный в России, подходит к рамкам средней продолжительности жизни для обоих полов – весьма справедливым ответом будет – нет, не совсем реальны. Далек не каждый пожилой человек имеет крепкое физическое и психическое здоровье, личный транспорт и другие, необходимые для прохождения

регистрации условия. Законодательный механизм правового государства должен исходить, даже не в том числе, а во многом и в первую из принципов гуманизма и заботы о гражданах страны. А особенно лицах социально незащищенных, какими и являются пенсионеры в России. Поэтому, необходимо упростить процесс регистрации пенсионера по месту жительства (пребывания), минимизировать бюрократические операции необходимые для получения пенсии, изменить систему получения пенсии. Казалось бы, данные вопросы крайне глобальны и требуют огромного количества капиталовложений, но на деле это не совсем так, и средства в Пенсионном Фонде есть, и не малые, они могут позволить модернизировать систему получения пенсий максимально быстро и эффективно. И так, что можно предложить, в данной ситуации – вариантов множество. Например, один из них – выдача пенсий посредством именных банковских карт, либо создание специальных электронных карт по тому же принципу что созданы существующие сейчас транспортные карты, по сути, заменяющие реальные деньги в отношениях связанных с оплатой транспортных услуг. Можно внедрить такую систему и распространить считывающие устройства по торговым организациям, предприниматели будут сами приобретать данные устройства, чтобы обслуживать пенсионеров, поскольку это выгодно обоим.

Плюсы внедрения системы электронных карт – упрощение получения пенсии при смене места жительства, отсутствие длительного ожидания и нахождения без средств к существованию – карта действует по всей стране. Меньше очередей в регистрационных органах и отделениях пенсионных фондов. Разумеется, при внедрении новых систем, всегда важно учитывать и их обратную сторону – минусы. Любые инновации и изменения должны быть отражены в праве, во избежание всевозможных злоупотреблений ими. На что следует обратить внимание, в данном случае – возможности «отбора» карточек, реализация средств с карточки ненадлежащим лицом. Все эти недочеты можно устранить, продавцов обязать помимо проверки возраста молодых людей

покупающих спиртное, требовать паспорт от сомнительных лиц, пытающихся расплатиться индивидуальной картой получателя пенсии.

Это один из возможных путей упрощения получения пенсий, после длительных исследований и получения сведений экспериментальным путем, я думаю, будет принято верное решение, достойное быть частью системы инновационного и правового государства.

На данном этапе можно лишь только делать прогнозы о том, каким путем пойдет законодатель, но тем не менее, анализ ситуации показал, что эффективного изменения системы пенсионного права и пенсионной системы в целом можно добиться, взяв за основу ряд отправных положений, вытекающих из наблюдаемой ситуации. Для эффективного функционирования пенсионной Государственное накопительное пенсионное страхование должно обеспечивать необходимый минимум для всех категорий граждан Российской Федерации. Принятие закона о Профессиональном пенсионном страховании позволит решить проблему пенсионного обеспечения на наиболее государственно значимых направлениях деятельности.[3]; Широкое распространение опыта создания корпоративных пенсионных систем (желательно стопроцентный охват корпоративным пенсионным обеспечением всех работающих граждан) позволит решить проблемы пенсионной системы в целом: достичь необходимого уровня пенсионного обеспечения для всех категорий граждан России.

Необходимыми условиями для всех отраженных в работе мер и эффективного функционирования инновационной пенсионной системе являются: Система продуманных налоговых льгот по программам НПО, расширение инвестиционных возможностей НПФ при одновременном формировании жесткой системы государственного контроля, государственные гарантии для участников НПФ, прозрачность деятельности НПФ для участников.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бахарева О.В. Инновации в пенсионной системе: гарантия равных прав пенсионного страхования/ О.В. Бахарева.- Управление экономическими системами: электронный научный журнал, 2010. - № 4

2. Белянинова Ю.В. Комментарий к Федеральному закону от 1 апреля 1996 г. N 27-ФЗ "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования"/ Ю.В. Белянинова. - Система ГАРАНТ, 2010 г.

3. Интернет-интервью с председателем Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по социальным вопросам и демографической политике Николаевой Е.Л. "Об актуальных вопросах социальной политики в России".-6 мая 2010 г.

4. Благодир А.Л.,. Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2002 г. N 111-ФЗ "Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации"/ А.Л. Благодир, А.А. Кирилловых.- "Юстицинформ", 2010 г.

5. Казанцев Д.Е. Возраст нежития /Д.Е. Казанцев, "ЮРИСТ", N 16.-2010 г.

6. Аникеева Л.А. Как используются пенсионные накопления / Л.А.Аникеева, "Кадровик. Кадровый менеджмент", N 11.- 2009 г.

7. Вавулин Д.А., Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2002 года N 111-ФЗ "Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации" (постатейный) Д.А. Вавулин, В.Н, Федотов., А.С. Емельянов. - "Деловой двор".-2010 г.

8. Алтухова Е.В., Готовимся к замене ЕСН страховыми взносами /Е.В. Алтухова, "Налоговый вестник".- N 11.- 2009 г.

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ НОВОГО ВИДА  
ИНВЕСТИЦИОННОГО – СТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В  
РОССИИ–ДЕВЕЛОПМЕНТА, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

**А.А.Киндилов, студент юридического факультета**

«Девелопмент недвижимости является разносторонним бизнесом, охватывающим различные виды деятельности - от реконструкции и сдачи в аренду существующих зданий до покупки необработанной земли и продажи улучшенных земельных участков»  
(Пейзер Ричард Б., Фрей Анне Б. Профессиональный девелопмент недвижимости. Urban Development Publishing (UDP). 2-е изд. 2004)

Современная российская экономика очень динамично развивается. С 1998 г. темпы развития российского рынка недвижимости стремительно увеличиваются, а инвестиционная привлекательность недвижимости растет в прогрессии, сравнимой с геометрической.[1] Следствием увеличения инвестиционной активности является увеличение масштабов строительства и совершенствование механизмов кредитования. Все это привело к возникновению и активному развитию нового вида инвестиционно-строительной деятельности – девелопмента.

На развитие недвижимости оказывают влияние многие факторы: рынок в целом, финансовый рынок, вторичный рынок недвижимости, рынок подрядных работ, тенденции народонаселения и занятости, состояние строительных технологий, региональное нормотворчество и др. Все они могут действовать в различных направлениях, что делает сферу развития недвижимости областью повышенного риска.

Проблема рисков имеет для девелопмента особое значение. Выделение девелопмента в особый вид профессиональной деятельности представляется способом снижения рисков, возникающих в сфере развития недвижимости. Ведь ничто не мешает собственнику земли или здания самому организовать строительство или реконструкцию. Но в том и дело, что организация инвестиционного процесса в недвижимости — настолько многогранная проблема, что требует привлечения профессионалов для своей реализации. Это отмечено рядом специалистов еще на ранней стадии развития данного рынка.[2]

Ценовой риск возникает при финансировании девелоперских проектов. Это связано с динамичным ростом цен на рынке строительных материалов. Данный риск значительно превышает уровень инфляции и с трудом поддается

прогнозированию, что затрудняет корректные расчеты доходности и сказывается на рентабельности проектов.

Участие банковских структур в строительных процессах ограничено контролем за соблюдением целого ряда нормативов и регламентов строительства, выполнением законов, постановлений и распоряжений. Периодическое изменение «правил игры» со стороны администраций и законодательных органов приводит к тому, что банки и компании не всегда могут решить большинство проблем. При этом приходится тратить слишком много времени и ресурсов.[3]

Распространена также угроза срыва строительства. В городах, особенно в Москве, подавляющее большинство участков не свободны и имеют обременения. Обременения почти всегда связаны с социальными вопросами отселения граждан или с предприятиями, которые нужно выводить на периферию либо в промышленные зоны поселений. Иногда эти процессы занимают больше времени, чем предполагалось. Зачастую после появления информации о строительстве нового дома и о том, что планируется расселение, число жителей в предназначенном к сносу доме начинает увеличиваться (жильцы разводятся, вступают в новый брак, потом опять разводятся и т.д.).

Важная проблема российских девелоперов - отсутствие доступного проектного финансирования. На Западе для начала строительства девелоперу достаточно иметь 20% собственных средств, остальные 80% привлекаются. В Москве же его первоначальные расходы вырастают практически вдвое - до 30 или 40%. Еще более ощутима разница в ставках займов. Российские банки, работающие в области финансирования строительства, оценивают девелоперов по их предыдущим проектам, поэтому предоставляемые ими кредиты не всегда учитывают специфику рынка. Стоимость кредитов, выдаваемых банками для финансирования строительства, очень высока, а сроки абсолютно неприемлемы для компаний, стратегические интересы которых в строительном бизнесе не являются спекулятивными.[4]

Принимая на себя основную часть рисков, девелопер должен оценить вероятность их наступления, принять все возможные меры для их минимизации, предусмотреть возможные варианты действий при превращении потенциального риска в реальность.

Опыт становления девелопмента в России показывает, что недооценка возможных рисков, отсутствие системы управления рисками - важнейшие причины, из-за которых многие проекты развития недвижимости оказываются неудачными.

В силу того, что профессиональный девелопмент требует довольно большого количества ресурсов, в столице он развивается быстрее, чем в регионах. Это происходит потому, что столица имеет больше контактов с западными коллегами и имеет доступ к кадровым ресурсам в общероссийском масштабе. Специалисты вообще склонны думать, что профессиональных региональных девелоперов сегодня единицы. Это либо строительные структуры, строящие на собственные средства, либо компании, представляющие собой симбиоз строительных компаний со структурами, способными привлекать инвестиции.

При сравнении столичных и региональных застройщиков выделяются следующие тенденции:

1. В Москве вопросы, связанные с выделением участков под застройку, более менее регламентированы. В одних регионах это ведет к тому, что земля выделяется быстрее, в других процесс, напротив, сильно замедляется из-за желания администрации получить свою долю от заинтересованного инвестора.

2. Сроки реализации проектов в регионах часто превышают столичные.

Это обусловлено отсутствием мощной производственной базы, большого количества подрядных организаций, а также недостатком кадровых ресурсов и финансового потенциала.

3. Модель работы застройщиков в регионах часто не похожа на столичную. В Москве суть девелопмента коммерческой недвижимости - найти арендатора и заполнить максимум площадей, прежде чем приступить к

проектированию, - это позволяет создать объект, удовлетворяющий требованиям пользователя, обеспечить его концептуальное, архитектурное и технологическое единство. В регионах нередко работает иная схема, когда сначала объект возводится, а уже потом заполняется арендаторами. Такой принцип девелопмента часто приводит к тому, что площади остаются невостребованными, так как застройщик на начальном этапе не продумал концепцию комплекса.

4. В настоящее время самым доходным в регионах остается жилой сектор. Соответственно, если у девелоперов и существует специализация, то именно на этом сегменте. Коммерческие же площади часто возводятся по остаточному принципу, на площадках, которые по тем или иным причинам непригодны для жилого сектора.

5. В регионах многие объекты строятся за счет собственных средств девелоперов. Будущие собственники видят в секторе недвижимости хорошую сферу для инвестирования. Однако проект может быть финансово эффективным и в том случае, если достигнуто правильное соотношение между собственными и заемными средствами инвестора, а также если есть возможность привлечь дешевый заемный капитал. Подобную тенденцию можно объяснить неразвитостью проектного финансирования в регионах, ограниченными кредитными программами банков, ментальностью самих застройщиков, стремящихся инвестировать заработанные средства, но не обременять себя кредитами и тем более не приглашать в проект соинвесторов.

6. Иностранные инвесторы пока очень осторожно относятся к регионам, стараются сначала освоиться в Москве и Санкт-Петербурге, российские же участники, напротив, активно поддерживают политику региональной экспансии, стремясь первыми оказаться на рынке с минимальной плотностью конкуренции. Эксперты считают, что российский девелопмент со временем будет налаживать широкие региональные и межрегиональные связи - с администрациями, с потенциальными заказчиками или партнерами, с коллегами и конкурентами.



Серьезной проблемой развития загородного девелопмента является слабая обеспеченность области инженерными коммуникациями. Это заставляет участников рынка самостоятельно готовить землю под строительство или тратиться на альтернативные инженерные системы. Во всем цивилизованном мире земля, предназначенная под застройку, сначала облагораживается ее продавцом, т.е. государством. И только когда подведены все необходимые коммуникации, начинается процесс строительства. Россия пока идет по другому пути развития, и город стремится загрузить застройщиков по максимуму, предоставляя им создание объектов социальной инфраструктуры, инженерных сетей, организацию транспортной обеспеченности.

В ряде случаев инженерное обеспечение может достигаться путем реконструкции существующей инженерной инфраструктуры. Но ее мощности в областях весьма ограничены, их, как правило, не хватает для вновь пришедших инвесторов. Самостоятельно выполнять инженерную подготовку территорий девелоперам приходится более чем в 95% случаев. Организация инженерного обеспечения земельного участка может занимать от года до трех лет и, как правило, удваивает его стоимость. После проведения определенных подготовительных работ незастроенные участки продаются, при этом определяются лоты под самостоятельную застройку. При этом отопление и канализация становятся проблемой новых владельцев. Такие проекты получили название «самострой». Доля таких проектов только на петербургском рынке составила в I полугодии 2008 г. около 20%.

Таким образом, можно сказать, что сегодня в России отсутствует механизм освоения новых территорий. Существующая схема, когда застройщик, а не государство выступают инициатором проекта и подводят инженерную инфраструктуру для больших территорий, не срабатывает. [5] Помимо всего, к уже имеющимся в России трудностям девелопмента добавились проблемы, возникшие под влиянием мирового финансового кризиса. Большинство российских девелоперов привыкли работать в благоприятных рыночных условиях превышения спроса над предложением и относительно слабой конкуренции. В

результате они оказались не готовы к «жесткой» внешней среде. Многие из участников рынка практиковали следующий подход: оперативное приобретение недооцененных участков, видоизменение их разрешенного использования, а впоследствии быстрое освоение и получение сверхприбыли [6].

Передел рынка привел к тому, что часть девелоперских активов оказалась в руках банков и прочих институциональных инвесторов, а многие девелоперские компании - на грани разорения или банкротства. Данная тенденция «передел» рынка, т.е. смена собственников компаний, которая уже проявилась, сохранится в дальнейшем. Возможны также всевозможные укрупнения и слияния. Небольшим компаниям сейчас сложно выдерживать конкуренцию, и они будут вынуждены либо уйти с рынка, либо влиться в крупные структуры. Что касается крупных компаний, переживших пик кризиса, то вероятнее всего для них основные потрясения уже позади. Однако время крупных перемен еще не завершилось. «Другая тенденция - это тотальная реконцепция проектов. Многие компании корректируют проекты, строительство которых еще не начато, делают их менее амбициозными и более адекватными рыночной ситуации. Кто-то переориентирует коммерческие площади в гостиничные или жилые, кто-то перепозиционирует объекты в другие сегменты, упрощает конструкцию, уменьшает площади, планировки и т.д.» [7]

Основываясь на вышеизложенном отметим и положительные моменты, порожденные кризисом. Во-первых, девелоперы стали серьезнее подходить к созданию своих проектов: теперь их задача — представить максимально качественный продукт, поскольку клиенты стали более требовательны в выборе объектов и покупают только самое лучшее, как с точки зрения концепции, так и с точки зрения стоимости объектов. Во-вторых, сокращаются сроки строительства, снижаются цены на строящиеся объекты, что делает их более доступными для потребителя. В-третьих, ушли с рынка непрофильные компании, для которых девелопмент не являлся основным источником дохода, а также мелкие компании, имеющие в своем портфеле максимум один-два проекта.

Стоит обратить внимание на то, что все-таки девелоперский бизнес является по своим характеристикам интеллектуалоемким, профессиональным, комбинированным. Он ориентирован на высокие прибыли, но при этом подвержен высоким рискам. Наиболее серьезным риском в связи с последними событиями является конъюнктурный, т.е. риск того, что здание не будет востребовано рынком. Однако стоит отметить, что рынок недвижимости в настоящее время реагирует на возникающие в обществе потребности, приспосабливается к новой социально-экономической ситуации, ищет наилучшие с ее точки зрения варианты использования недвижимости. О чем свидетельствует появление все большего числа девелоперских компаний в России, за последние пять лет количество таких компаний увеличилось примерно в десять раз. [8]

Таким образом, подводя итог изложенным в данной работе аспектам, под девелопментом как новым видом инвестиционно-строительной деятельности в России следует понимать вид бизнеса, выделившийся в условиях становления рыночной экономики из смежных направлений предпринимательской деятельности в сферах недвижимости, инвестиций и строительства. Несмотря на все сложности, развитие правового регулирования и выделение девелопмента как обособленного вида предпринимательской деятельности просто необходимо для столь интенсивно развивающегося рынка недвижимости, как российский рынок.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Информация с сайта аналитического центра "Индикатор рынка недвижимости" [www.irn.ru](http://www.irn.ru).
2. См.: Максимов С.Н. Основы предпринимательской деятельности на рынке недвижимости. - СПб.: Питер, 2000; Крутик А.Б., Горенбургов МЛ., Горенбургов Ю.М. Экономика недвижимости. - СПб.: Лань, 2001.
3. Евтюхина Е. Банки и девелопмент: концепция успешного вложения недвижимости/Банковское обозрение. - 2008. - №5.

4. Разу М.Л. Управление коммерческой недвижимостью. - М.: КНОРУС, 2009.

5. Никитченко Е. Развитие загородных территорий. Свет и тени девелопмента // Федеральный строительный рынок. - 2008. - № 7 (72).

6. Соломина М., Ломакина Т. и др. Кризис недвижимости: последний герой// Commercial Real Estate/Коммерческая недвижимость. - 2009.- № 8 (114).

7. <http://fintimes.km.ru/persony-biznesa/biznes/9196>

8. Информация с сайта информационно аналитического агентства рынка недвижимости "Rway" [www.rway.ru](http://www.rway.ru).

## **ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО: ПРОБЛЕМЫ, ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.**

**А.С. Рыбак, студент ГумИ ЮГУ,  
специальность «Юриспруденция»**

**Научный руководитель:**

**С.В. Розенко, кандидат юридических наук, доцент**

Данная статья посвящена проблемам жилищно-коммунального хозяйства и его правовому регулированию в условиях инновационного развития России: актуальность, содержание, взаимосвязь сферы ЖКХ с инновационным развитием государства.

Инновации – это передовые технологии, внедрение которых обеспечивает качественный скачок в развитии экономики. Они связывают между собой научно-технический прогресс и жизнь общества.

Инновации увеличивают интенсивный рост производства и качество жизни людей. Инновационное развитие государства является сегодня необходимым для самого выживания общества. Благодаря инновациям решаются многие проблемы традиционных обществ: эпидемии, детская смертность, производительность труда, доступность образования, культурных

ценностей, технических средств. Глобальные угрозы современности, прежде всего социальные, военные и экологические, возникшие в результате научно-технической революции, необходимо также эффективно нейтрализовать. Для чего и требуется инновационное развитие соответствующих сфер функционирования государства и жизнедеятельности человека. Инновационное мышление столь же необходимо, как и сами инновации. Использование только технических инноваций для полноценного развития общества и государства явно недостаточно.

Инновационное мышление – интеллектуально-психологическое стремление к инновациям – должно быть неразрывно связано с экоэтическим сознанием. Ведь новая техника, технологии и само общество должны быть безвредными как для человека, так и для природы. Инновационное общество не только открыто и приспособлено к инновациям. Оно еще и само генерирует инновации всех уровней. Такое общество является наиболее динамичным и устойчивым при соблюдении одного условия: оно способно детально и правильно оценивать последствия внедрения каждой инновации и на начальном этапе надёжно отсеивать то, что представляет угрозу жизни и личности[1].

Актуальность данной темы в настоящее время состоит в том, что в процессе инновационного развития государства не мало важную роль занимает совершенствование системы ЖКХ как в отношении внедрения в нее инновационных технологий, так и в улучшении законодательного регулирования этой отрасли.

ЖКХ является одной из самых проблемных отраслей в нашей стране, поскольку тарифы на жилищно-коммунальные услуги постоянно растут, а качество в котором они предоставляются оставляет желать лучшего, это если предоставляются, но бывает и так что население платит за услугу, а ничего взамен не получает. На ряду с ростом тарифов еще одной проблемной чертой ЖКХ является использование устаревшего оборудования и технологий, крупные

траты при производстве воды, тепла и неэффективные системы их доставки к потребителю.

В жилищном фонде находится большое количество ветхого, аварийного жилья, требующего расселения его жильцов и жилья, требующего капитального ремонта. Так же ощущается нехватка инвестиций в отрасль.

Ведь решать эти проблемы только за счет средств государства довольно дорого и длительно.

Поэтому, нововведения в сфере ЖКХ нужны, а вернее даже необходимы России сегодня для всестороннего инновационного развития и улучшения качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг(ЖКУ), а значит и улучшения качества жизни в стране, также как человеку необходима вода для его существования.

Старт реформы ЖКХ был дан в 2007 году, и за прошедший период в систему были вкачаны средства в размере (порядка 255 млрд. рублей). Эти средства, по информации Константина Цинина (Генерального директора фонда содействия реформированию ЖКХ), уже поступили в субъекты Федерации и в основном освоены (за исключением проектов, которые будут реализованы до конца текущего года). Главная задача сегодня, подчеркнул

К. Цинин – не останавливать процесс капитального ремонта жилья, ведущихся в регионах при поддержке Фонда[2].

Фонд содействия реформированию ЖКХ действует на основании ФЗ № 185 «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Согласно этому закону он действует в целях создания безопасных и благоприятных условий проживания граждан, повышения качества реформирования жилищно-коммунального хозяйства, формирования эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрения ресурсосберегающих технологий устанавливает правовые и организационные основы предоставления финансовой поддержки субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, переселение граждан из

аварийного жилищного фонда путем создания некоммерческой организации, осуществляющей функции по предоставлению такой финансовой поддержки, определяет компетенцию, порядок создания некоммерческой организации и ее деятельности, регулирует отношения между указанной некоммерческой организацией, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления[3].

Для достижения указанных ранее целей Фонд осуществляет следующие функции:

1) рассматривает представленные субъектами Российской Федерации заявки на предоставление финансовой поддержки за счет средств Фонда

2) принимает решение о соответствии заявок и прилагаемых к заявкам документов требованиям, установленным настоящим Федеральным законом;

3) принимает решение о предоставлении финансовой поддержки за счет средств Фонда на основании заявок;

4) осуществляет методическое обеспечение подготовки субъектами Российской Федерации заявок и прилагаемых к заявкам документов;

5) осуществляет мониторинг реализации региональных адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов и региональных адресных программ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, а также выполнения предусмотренных настоящим Федеральным законом условий предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда;

б) и иные предусмотренные ФЗ №-185-ФЗ функции.

Эти функции, Фонд осуществляет безвозмездно.

Имущество фонда формируется за счет имущественного вноса РФ в размере 240 млрд. рублей. До изменений внесенных в данный – ФЗ в 29.12.2010г. срок действия закона и фонда должен был течь до 2012г[4].

Однако в связи с высоким объемом работ, который предстоит выполнить для того чтобы, получить ресурсы на капитальный ремонт и переселение граждан из ветхого, аварийного жилья, срок был увеличен до

1 января 2013г. После истечения указанного срока фонд подлежит ликвидации, если ранее не израсходует все средства.

Но скорее всего целесообразней было бы увеличивать данный срок не на 1 год, а на более длительное время действия, с увеличением имущественного взноса РФ и с возможностью привлечения частных инвестиций и в будущем предоставление каких-либо льгот инвесторам. (К примеру, право преимущественной покупки земли на месте ранее снесенного аварийного строения).

Касаемо привлечения бизнеса в систему ЖКХ: бизнес это конечно хорошо, однако тотальное привлечение бизнеса ни к чему хорошему не приведет.

И как отметил Председатель Совета Федерации Сергей Миронов: 21 февраля 2011г на расширенном заседании Совета при Председателе СФ по вопросам жилищного строительства и содействия развитию жилищно-коммунального комплекса на тему "Проблемы законодательного обеспечения работы ТСЖ, управляющих компаний и других участников рынка управления жилой недвижимостью". Крайне осторожно, надо отнестись к идее форсированного перехода на саморегулирование в ЖКХ. Особенно, добавил он, учитывая негативный опыт строительной отрасли. «Сегодня всем ясно, что ситуация в жилищно-коммунальном комплексе далека от идеала.

Именно поэтому он чрезвычайно привлекателен для мошенников и аферистов, пытающихся нажиться за счёт граждан.

И перекладывать сегодня основную ответственность за контроль и состояние дел в ЖКХ с государства на бизнес явно преждевременно. В лице саморегулируемых организаций в сфере ЖКХ мы рискуем получить новую административную надстройку, которая будет регулировать рынок в интересах узкого круга участников. Дополнительные же расходы бизнеса, связанные с компенсационными взносами, лягут на плечи потребителя. Уже подсчитано, что принудительный переход к саморегулированию выльется в повышение тарифов на услуги ЖКХ от 13% до 20%. Уверен, что этот процесс должен быть постепенным и пока добровольным», - подчеркнул Сергей Миронов[5].



И с этим нельзя не согласиться, бизнес должен привлекаться, но ту компанию, которая хочет работать в сфере ЖКХ нужно достаточно основательно и тщательно проверять, чтобы в последующем свести к минимуму риски возможных эксцессов. Следовательно в Российском ЖКХ нужен только проверенный и добросовестный бизнес.

28 февраля 2011 в Совете Федерации состоялись парламентские слушания, на которых обсуждался проект федерального закона «О водоснабжении и канализации». Как подчеркнул, открывая дискуссию, заместитель Председателя Совета Федерации Вячеслав Штыров, трудно найти столь социально значимую сферу, как жилищно-коммунальное хозяйство. В то же время она и вызывает наибольшее количество нареканий. Что касается заявленной темы, то именно системы водоснабжения и канализации не охвачены в должной мере законодательством, в отличие от, скажем, газоснабжения, электроэнергетики. Это последний отраслевой закон в сфере ЖКХ, который пока не принят.

Между тем, продолжил вице-спикер, существующие проблемы, включая изношенность основных фондов, высокие тарифы, низкое качество услуг и сложную систему взаимоотношений между отраслевыми предприятиями, их оказывающими, усугубляются отсутствием необходимой законодательной базы, несогласованностью, а зачастую противоречивостью нормативно-правовых актов. Преодолеть этот правовой вакуум и призван вынесенный на обсуждение законопроект, авторами которого являются группа депутатов Государственной Думы и заместитель Председателя СФ Светлана Орлова[6]. Чем больше будет совершенствоваться законодательство по регулированию ЖКХ тем лучше, главное чтобы учитывались все важные аспекты в нем и оно исполнялось.

В итоге что же нам нужно для инновационного развития системы ЖКХ в России:

1. Широкое внедрение инновационного оборудования и инновационных технологий, способных в будущем уменьшить затраты на данную отрасль.

2. Привлечение инвестиций с обдумыванием каждого шага.

3. Строгий контроль государства, муниципальных властей и общественный контроль за всеми видами оказываемых ЖКУ, а также государственный постоянный контроль за ростом тарифов ЖКХ. Тарифы должны быть реально обоснованны и разработана система повышения цен, которая не била бы по карману населения и в тоже время не вводила бы систему в убыточное положение.

4. Реальные наказания, если лицо совершило злостное нарушение то, оно не должно иметь больше возможности вернуться в сферу ЖКХ никаким путем.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Институт Инновационного Развития [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/wiki/>

2. Информационный журнал - Реформа ЖКХ. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.reforma-gkh.ru/>

3. См. ст.3 ФЗ №185-ФЗ от 21.07.07г (в ред. от 29.12.2010г) Система Консультант + [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

4. См. ст.4-5,25 ФЗ №185-ФЗ от 21.07.07г (в ред. от 29.12.2010г) Система Консультант + [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

5. Информационный журнал - Реформа ЖКХ. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.reforma-gkh.ru/>

6. Информационный журнал - Реформа ЖКХ. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.reforma-gkh.ru/>

# **ИННОВАЦИИ В УПРАВЛЕНИИ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА**

## **ПРИМЕНЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ В ОТНОШЕНИИ МНОГОДЕТНЫХ СЕМЕЙ**

**А.А. Андриянова, студентка ИПЭУ ТюмГУ,  
специальность «Государственное и муниципальное управление»**

**Научный руководитель:**

**Г.М. Заболотная, доцент социологических наук, профессор**

«Отцы и дети, учителя и ученики, кажется, что проблемы между поколениями существовали всегда. Ещё бы, взрослые постоянно чего-то хотят от детей, просто мешают играть и веселиться, постоянно пристают с какими-то глупостями» - именно так начинаются многие научные статьи о проблемах ювенальной юстиции.

Конфликты между детьми и родителями рассматривались всегда как дела одной семьи. Семья как священный институт общества не разделялась до последних времен на составные части. По мнению представителей духовенства «семья превратилась во временное партнерство – партнерство в сознании людей». А с партнёрами, как известно, отношения выстраиваются на основе юридического договора и государственного закона, ведь надо иметь незыблемое основание, чтобы каждому из партнеров защищать свои права. На рубеже XIX-XX вв. появилась тенденция формализовать отношения в семье, не только между супругами, но и между родителями и детьми, сделав каждого члена семьи самостоятельным субъектом права, до этого государство защищало единую семью во всех культурах, на всех континентах, во всей эпохе [1].

Российская Федерация, являясь участником Совета Европы, подписав международные документы о правах детей, практически обязалась ввести ювенальную юстицию. В Государственной Думе Федерального Собрания РФ данный вопрос обсуждался неоднократно в течение длительного периода

времени. Более того, многое в проектах законов о введении ювенальной юстиции и системы ювенальных судов было заимствовано из Франции. Именно в этой стране ювенальная юстиция была введена одной из первых (1945 год).

Сущность ювенальной юстиции во Франции сводится к двум основным моментам:

1. Права ребенка.
2. Субъект права.

Ребенок является субъектом права, у него есть права, они являются открытыми и такими же, как и у взрослых, но поскольку у ребёнка сил мало, надо права эти охранять и защищать.

Во Франции более 500 тыс. детей разлучены с родителями, безосновательно и незаконно отобрано более 50% детей. Можно представить, сколько они стоили французскому государству денег. На содержание ювенальной юстиции тратится более 5 млрд. евро в год [2].

Суть коренного реформирования, по мнению сторонником ювенальной юстиции, состоит в выделении ребёнка как субъекта права и в провозглашении верховенства прав ребенка.

Потеря биологической семьи в данном случае – никакая не трагедия, неизбежно откладывающая отпечаток на всю последующую жизнь ребенка, а наоборот, это защита ребенка, находящегося в опасном положении.

По мнению Владимира Томсинова, д.ю.н., профессора, создание в РФ ювенальной системы будет подобно следующей ситуации: «человек поджигает дом, а потом создаёт команду, чтобы этот дом потушить». «Стоит создать какой-либо орган власти – он всегда найдёт себе работу. Если создали органы ювенальной юстиции, состоящие из чиновников, аппаратов, то они обязательно найдут семьи, где ребёнка надо лишить заботы родителей, они найдут себе работу, поскольку им нужно будет отрабатывать заработную плату и все предоставляемые за счёт государства блага». Следует привести такой факт, который прямо гласит о том, что после определенных проверок Павла Астахова, Уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ в регионах верно

вспыхивают кампании по охоте за бедными семьями. После визита П. Астахова в Горный Алтай выяснилось, что теперь там представители МВД будут ходить по социально опасным семьям (по простому – бедным семьям), разъяснять последствия жестокого обращения с детьми, оставлять специально изданные брошюры. То есть, будет усиливаться контроль над семьями и давление на семьи. Ясно, что контроль над семьями намечено распространить по всей России, и делается это скорее в угоду Западу и нашим международным обязательствам «по защите прав ребенка»[3].

Защитники ювенальной юстиции приводят следующие доводы в её защиту: много детей в РФ живут в неблагополучных семьях, семьях алкоголиков и наркозависимых; 100% детей России находятся в опасности, поскольку детей надо спасать ювенальные службы будут этим заниматься; каждый ребёнок в будущем может стать правонарушителем, каждый родитель в будущем будет истязать своих детей. У родителей проблема – ребенка надо отобрать, родителей лишить родительских прав. А может необходимо решить проблему родителей? Или не лишать родительских прав, а только в них ограничивать? Поскольку ребёнок никогда не хочет, чтобы его забирали из семьи.

Предметом ювенальной юстиции становятся отношения, складывающиеся в ходе реализации и обеспечения прав, свобод и законных интересов ребёнка судами при участии неправительственных организаций, то есть родители фактически не только отстраняются от защиты прав своих детей, но становятся предметом пристального контроля со стороны этих органов[4].

А что же есть ювенальная юстиция? Какой смысл несут эти два слова? Насколько разными являются теория и практика внедрения ювенальной юстиции?

Ювенальная юстиция в России — создаваемая в России специализированная судебно-правовая система защиты прав несовершеннолетних.

Предполагается, что данная система будет представлена как государственными органами, осуществляющими правосудие по делам о

преступлениях и правонарушениях, совершённых несовершеннолетними, так и государственными и негосударственными структурами, проводящими контроль за исправлением и реабилитацией несовершеннолетних преступников и профилактику детской преступности, социальную защиту семьи и прав несовершеннолетних.

На практике же ювенальная юстиция – это попытка взять под контроль семью, попытка навязать ей стереотипы. Примерами таких стереотипов, являются следующие:

- а) Родители не любят своих детей.
- б) Родительская любовь заложена природой на уровне инстинкта – это тайна природы, недоступная разуму.
- с) Все дети одинаковые и т.п.

В настоящее время в России ведётся работа по созданию ювенальных судов, которые, как считается, в пределах своей компетенции будут рассматривать уголовные, гражданские и административные дела, по которым одной из сторон является несовершеннолетний. На практике же создаваемые экспериментальные ювенальные суды рассматривают дела о положении детей в семье, ещё не совершивших преступления[4].

Ювенальные суды и нормы ювенальной юстиции образуют единую ювенальную систему – это особая юстиция для детей, признанная не карать их до 18 лет тюрьмой, поскольку это роковым образом, может повлиять на их жизнь, они могут стать преступниками. Некоторые сторонники ювенальной юстиции предлагают в ювенальную систему включать и ювенальные технологии.

В 2008 году Верховным судом Российской Федерации в правовой оборот введён новый термин «ювенальные технологии», под которым понимается комплекс мер, нацеленных на реализацию и защиту прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних, находящихся в конфликте с законом, и содействующих раскрытию их индивидуального потенциала для свободного развития в обществе и самостоятельного отказа от асоциального поведения.

Внедрение ювенальных технологий предусматривается многими законопроектами, которые либо уже рассмотрела в нескольких чтениях Государственная Дума Федерального Собрания РФ либо ей только предстоит их рассмотреть. В частности, ФЗ «О полиции», «Об образовании», «Об охране здоровья граждан», проект закона «О защите прав детей в области информации» просто пестрят нормами ювенальной юстиции, проекты Общественной Палаты РФ, которые предполагают вместо ювенальных судов создавать комиссии по делам несовершеннолетних и т.д.

7 апреля 2011 года омбудсмен Павел Астахов выступил с докладом перед Президентом РФ о более чем годовой деятельности. Самые главные моменты этого доклада следующие:

1. Президент пришел к выводу, что институт Уполномоченного по правам ребенка при Президенте оправдал себя.
2. Снижается количество случаев изъятия детей из семьи – делается все, чтобы ребенка не изымать, а сохранить семью.
3. 13 регионов медлят с введением у себя должности регионального омбудсмана и фактически не хотят вводить это новшество, говорят о его ненужности. Президент неодобрительно высказался о таких регионах и, по-видимому, на эти регионы «надавят».
4. Павел Астахов много ездит по стране, посещает места, где есть дети.
5. Омбудсмены получают право участия в судебных процессах, о чем будет принят закон[5].

В сознании наших людей, в том числе родительского сообщества, на одной чаше весов лежит эта самая припудренная картинка о прелестях ювенальной юстиции, а на другой чаше куча ужасов, которые скоро придут к нам в Россию и никто из наших чиновников не заверяет нас, что ужасам этим тут не бывать.

Для определенности, перечислим некоторые из них:

- Лишение родительских прав на основании удушающей любви матери к ребенку (вспомним Наталью Захарову и ее доченьку Машу).
- Запрет на приучение детей к труду: мытье посуды или уборка ребенком своей комнаты есть использование детского труда. За это могут изъять чадо.
- Обязательное преподавание детям с первого класса (!) сексуального просвещения и основ безопасного секса. А за уклонение от таких «уроков» – родителей в тюрьму.
- Организация тотального доносительства детей на своих родителей и на педагогов, что убивает душу ребенка и направляет его по сатанинскому пути.
- Лишение родительских прав без участия родителей и их адвокатов - как снег на голову родителям. Ребенок не возвращается из детского сада или из школы, а родителям просто приходит бумага, что они уже не родители и после этого ребенка больше не увидят никогда!
- Опротестовать решение ювенального суда можно только в суде международном (если у бедной семьи хватит денег туда добраться и оплатить судебные расходы!).
- Родители, родив детей, рискуют потерять свое жилье и выплачивать алименты государству, если у них заберут детей в детдом за какое-нибудь там «ненадлежащее воспитание».

Что же будет с многодетными семьями, которые в России считаются бедными или очень бедными? Ответ на вопрос один – отобрать детей у таких родителей. Отобрание детей – этими словами пестрит Семейный Кодекс РФ.

Отобрание детей есть фактически высшая мера наказания. Это эквивалентно смертной казни. Часто родитель, потерявший ребенка, теряет смысл жизни и кончает ее самоубийством. Так можно ли применять высшую меру за бедность?! Говорят, что закон о ювенальных судах не прошел через ГД только потому, что олигархи испугались - этот инструмент могут применить



когда-нибудь и к ним. За возвращение своего чада олигарх, как миленький, выложит все свое состояние. Они испугались, что получится возможность вымогательства. Лишь поэтому и не прошел чудовищный закон.

Президент в своем Послании Федеральному Собранию красиво говорил о намерении помогать многодетным семьям. Говорил, что при рождении третьего ребенка будут бесплатно предоставлять семье земельный участок. На деле же, у Евгении Шохиной, из города Дзержинска Нижегородской области, совсем недавно, в марте 2011 года опека вероломно отобрала троих детей по причине бедности семьи, то есть чтобы заставить Шохину – одинокую мать - покупать (!) мебель и ремонтировать квартиру. Очень похоже, что на все эти опеки давит чья-то рука, подгоняя их в проведении плановых мероприятий по давлению на семьи. Слава Богу, что благодаря стараниям общественности детей Шохиной потом вернули в семью. Так почему же государственная политика, вопреки идеям, озвученным в Послании Президента, на деле скатилась в колею репрессий против многодетных семей, в колею контроля над ними, а не в колею реальной помощи многодетным семьям?

Что же мы имеем? В РФ только по официальным данным делается до 1500000 абортов ежегодно, т.е. 4000 каждый день. Абортами заканчиваются 60% всех беременностей. В нашей стране сегодня бесплодны – 6000 000 женщин. Данные эти неполные. К 2030 году население России может сократиться на 10 млн. человек. На каждого работающего будет приходиться по 2 -3 пенсионера.

И почему в такой страшной ситуации, когда идёт вымирание страны, местные власти не помогают многодетным семьям, одиноким женщинам с детьми, а наоборот, всячески их преследуют?

В России миллионы малоимущих семей. Сегодня региональные пособия на содержание одного ребенка старше 1,5 лет составляют 100 - 400 руб. в месяц. А на содержание медведя в Московском зоопарке выделяется 37 515 руб. за месяц.

Оказывается, система устроена таким образом, что выгоднее отобрать ребенка у многодетной матери и устроить его в детский дом или дом малютки. На каждого воспитанника в России сегодня выделяется в среднем 250 – 270 тыс.

рублей в год, в столичных детских домах эта сумма доходит до 460 тыс. руб. в год. Правда, львиная доля – до 80% идёт на оплату труда сотрудников, содержание, ремонт зданий, оплату услуг ЖКХ. Может быть надо было подумать над тем, как перенаправить эти немалые деньги в помощь той самой многодетной малоимущей семье и тогда получится, что каждый месяц родители будут получать по 20 тыс. руб. – это не слишком большая плата, чтобы исправить демографическую ситуацию[6].

Многодетные семьи особенно уязвимы. Социальные службы заявляют, что родители якобы не в состоянии содержать своих детей, и легко их отбирают либо предлагают альтернативное решение - сделать стерилизацию родителей! Вопиющий факт, который нарушает не только христианские заповеди, но и переходит все границы нравственности и законности.

Как изменить существующую ситуацию? Мало кто может дать ясные ответы. Нам очень близки и приемлемы предложения, которые высказал Святейший Патриарх Московский и всея Руси Кирилл в связи с рассмотрением Государственным Советом РФ вопроса «О государственной политике поддержки семьи, материнства и детства в РФ» по совершенствованию национальной политики в сфере заботы о семье и детстве:

1. Законодательно обеспечить приоритетную возможность семьи самостоятельно решать вопросы, касающиеся ее внутренней жизни.

2. Принять законодательные меры, создающие дополнительные гарантии права родителей на воспитание детей, включая формирование их мировоззрения и образа жизни, ограждение их от опасных и безнравственных поступков, регламентацию их режима дня, исполнения ими религиозных предписаний, общения с противоположным полом, ознакомления с учебными материалами, печатной, аудио- и видеопродукцией, интернет-сайтами.

3. Исключить появление в законах и подзаконных актах неконкретных оснований для вмешательства в жизнь семьи, таких как «ненадлежащее воспитание», «низкий материальный уровень», «психическое насилие», либо конкретизировать соответствующие положения.

4. Проанализировать работу органов опеки, особенно случаи их необоснованного и волюнтаристского вмешательства во внутренние дела семьи. Разработать действенные механизмы помощи проблемной и нуждающейся семье, а не только изъятия из нее детей. Сформулировать в качестве приоритетной для органов опеки задачу сохранения семьи.

5. Строго минимизировать и четко прописать в законодательстве условия, при которых возможно внесудебное изъятие детей из семьи. В настоящее время многие спорные и получающие широкий общественный резонанс случаи такого изъятия стали возможны именно из-за нечеткого определения прав и обязанностей органов опеки в данной ситуации, а также критериев, достаточных для изъятия ребенка[7].

На основании выше изложенного можно сделать следующие выводы:

1. Многодетные семьи особенно уязвимы.
2. Прикрываясь защитой прав ребенка, судьи по делам несовершеннолетних разрушают вполне нормальные семьи.
3. Ювенальная юстиция в России – это попытка взять под контроль семью, попытка навязать стереотипы.
4. Благополучная семья та, в которой ребенку хорошо, а это не юридический показатель и это проблема не юридическая, это дух, атмосфера семейная, значит, нужно родителей учить этому. И если мы хотим покончить, или сократить беспризорность, правонарушения – нужно заниматься семьей!

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Давлетшин И. Н., Малышева Ю. Ю. Теоретические проблемы определения понятия ювенальной юстиции и её перспективные элементы. Вестник ТИСБИ, 2008, № 2.
2. Добринский О.Ю. Ювенальная юстиция: необходимость или самоуничтожение? // Философия права. Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2010. № 2. С. 9-11.

3. <http://www.juvenilejustice.ru> – Всероссийский национальный портал Ювенальная юстиция в России.
4. <http://ru.wikipedia.org/wiki> - Википедия.
5. <http://президент.рф> – Официальный сайт Президента РФ.
6. <http://www.1tv.ru> – Официальный сайт 1 Канала.
7. <http://www.ruskline.ru> – Сайт информационно-аналитической службы «Русская народная линия»

## **ОТНОШЕНИЯ ЦЕНТРА И РЕГИОНОВ В ПРАКТИКЕ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА: НОВАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

**Е.В. Истомина, магистрант ИПЭУ ТюмГУ,  
направление «Государственное и муниципальное управление»**

**Научный руководитель:**

**Г.М. Заболотная, доктор социологических наук, профессор**

Сегодня Российское государство решает сложную задачу развития и модернизации страны, опираясь на различные социально-политические институты. Одним из важных демократических институтов развития является российский федерализм. В России сформировалась собственная модель федерализма, в которой постоянно сочетаются и сменяются периоды централизации и децентрализации, кооперации и конкуренции.

Рассмотрим основные этапы развития новейшего российского федерализма на примере моделей, приведенных Н.В. Панкевич [1; 73]. Автор выделяет 4 модели федерализма:

- дуалистическая – высокая взаимная автономия политических и экономических элит, а также уровней: федерального, регионального, местного (примером является США);

- включительная – система с функционально и вертикально интегрированными элитными группами, когда отсутствует конкурентный

характер распределения ресурсов между элитами разных видов и всех уровней (например, СССР);

- кооперативная – вертикально-интегрированные, но функционально разделенные элитные группы: высокая степень интеграции национальной и региональной политических элит (к этой модели относится ФРГ);

- сецессионная – функционально интегрированные, но территориально расколотые элиты, отличается высокой степенью автономии и межэлитной диффузии как на федеральном, так и на региональном уровнях (подходит под данную модель Швейцария).

1. Сецессионная модель с конкурентным распределением ресурсов между федеральным центром и регионами государства доминировала на первом этапе, в 1990-1992 гг. в России, переживающей переход от фактического к юридическому оформлению своего суверенитета.

2. Второй этап новейшего российского федерализма (1993-1998 гг.) тяготел к дуалистической модели и характеризовался неконкурентным типом распределения ресурсов между элитами. Особое значение в ходе этого периода получили «договорные практики». Заключение договоров между центром и регионами воспринималось как не только правовые нормы взаимодействия, но и неформальный механизм согласования интересов. На деле договор представляет собой «сделку» элит или заключение взаимовыгодных торгов, зачастую противоречащих конституционным нормам.

3. С 1999 г. – по настоящее время – третий этап, представленный включительной моделью федерализма, которая была характерна для СССР, для него характерна активизация процессов вертикальной интеграции элит, сопровождаемой взаимопроникновением и иерархическим контролем. Федеральная элита усиливает свою мощь с помощью усиления финансовой асимметрии [1; 115-170].

Включительная модель федерализма образовалась вследствие проведения административной реформы по укреплению вертикали власти. Данная реформа была направлена на концентрацию всех ресурсов и полномочий в центре.

Исходя из опыта функционирования федераций, построенных по включительной модели, Н.В. Панкевич делает вывод, с которым нельзя не согласиться: в среднесрочной перспективе эти федерации оказываются нефункциональными, а в долгосрочной перспективе – нестабильными [1; 177].

Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации сегодня осуществляется в одностороннем порядке федеральными органами. Фактически мы имеем модель централизованного, усеченного федерализма с сильным федеральным центром и слабыми в правовом отношении регионами. Следует отметить, что недостаточное внимание уделяется региональному правотворчеству в сфере регулирования собственных полномочий субъектов. Так, согласно исследованию Т.А. Тухватуллина [2; 2113], из 21 конституции республик, входящих в состав России, лишь в 10 закреплён перечень собственных полномочий. Поэтому в интересах российской государственности следует рекомендовать законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Федерации в конституциях (уставах) которых такие полномочия не установлены, рассмотреть вопрос о целесообразности их конституционного закрепления. Но для этого необходимо внесение изменений в ФЗ №184-ФЗ [3], которые позволят осуществить наделение региональных законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти обязанностями по закреплению исключительных полномочий субъектов федерации в своих конституциях (уставах) [2; 2116].

Самым значимым шагом реформы по укреплению вертикали власти стало изменение в наделении полномочиями высших должностных лиц субъектов. Введен институт наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта федерации законодательным органом по представлению Президента РФ. Но, помимо того, что Президент наделяет полномочиями высшее должностное лицо субъекта, также, согласно ст. 19 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации» [3], отрешает его от должности в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, либо отрешает от должности в связи с утратой доверия Президента РФ за ненадлежащее исполнение своих обязанностей. В данном аспекте четко прослеживается централизация власти.

Однако, согласно анализу практики Конституционного Суда [4], было установлено, что данный порядок не противоречит Конституции РФ: право принимать участие в прямых выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и быть избранным на эту должность не закреплено в качестве конституционного права гражданина Российской Федерации, нет такого права и в числе тех общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, которые в Конституции Российской Федерации не названы. В связи с тем, что происходит реформа, направленная на укрепление вертикали власти, Российская Федерация может устанавливать такое наделение полномочиями высшего должностного лица с соблюдением системы «сдержек и противовесов». Президент не нарушает права граждан, так как он сам является представителем всего народа.

С одной стороны, проводимая реформа по укреплению вертикали власти действительно полезный институт развития российского федерализма. Однако, власть Главы государства над регионами не ограничилась представлением кандидатур высших должностных лиц субъектов. В 2000 году был введен институт полномочных представителей Президента, который все больше отдаляет регионы от центра. Лидеры регионов практически лишены возможности прямого выхода на главу государства, а взаимодействие между ними в большей мере является опосредованным, в то время как решение ряда ключевых вопросов требует непосредственного общения глав регионов с Президентом России [5].

В свете последних изменений ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [6] и в соответствии с указами Президента РФ заместители

Председателя Правительства РФ и федеральные министры могут замещать должности полномочных представителей Президента в федеральных округах. Проблема заключается не только в том, что полномочия заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров усложнились, но и в том, что происходит стремительное изменение текстов ключевых федеральных и даже федеральных конституционных законов под «одного человека», исходя из сиюминутной политической конъюнктуры [7; 28].

Реформа по укреплению вертикали власти не обошла и финансовый сектор государства. Были образованы бюджетные фонды, через которые должны перераспределяться финансовые ресурсы между субъектами. Проблема заключается в том, что перераспределение средств по-прежнему происходит на основе торга между субъектами Федерации. Согласимся с мнениями экспертов [8; 22] в том, что политика бюджетного выравнивания приводит к дублированию финансовых потоков, направляемых на субфедеральный уровень для финансирования одних и тех же задач, в чем и проявляется запутанность данного механизма. Единственное, чего удалось добиться, – это создать систему централизованного распределения бюджетных средств.

Неформальные взаимодействия центра и регионов 1990-х годов сегодня приобрели характер функционального свойства российской федеративной системы. С 2000 года по настоящее время в стране серьезно изменилась конфигурация власти.

Обратимся к мнениям региональных элит относительно данной административной реформы. Согласно исследованиям экспертов [9; 100], региональные политические игроки считают, что проводимые центром преобразования не улучшают характер взаимодействия с регионами, а способствуют появлению новых проблем. Прежде всего, возросла дистанция между федеральной и региональной властью, резко свернулись горизонтальные связи между регионами, снизилось качество отношений между управленцами федерального и региональных уровней и выросла концентрация полномочий властных структур в Москве. По мнению региональных элит, их власть



замкнулась на федеральном центре. Региональные элиты отчетливо осознавали, что федеральная реформа и сопутствующая ей экономическая и политическая централизация сделали пространство отношений «центр-регионы» более конфликтным. Участники исследования выделили также ограничения и опасности федеральной реформы, наиболее ярким из которых отметили расхождение между целями реформы и способами ее осуществления. Для успешной реализации реформ важную роль должны были играть институты представительства региональных интересов на федеральном уровне.

Самый интересный факт можно заметить спустя два года, когда оценки региональных элит относительно укрепления вертикали власти значительно поменялись. Теперь данные изменения воспринимались регионами как важная составляющая политической реформы. Среди отрицательных качеств было отмечено резкое падение политической конкуренции в регионах. Лояльность региональных элит была фактически выкуплена федеральным центром за прошедшие два года [9; 104]. Оценки вертикали власти значительно противоречивы. Одни говорят, что иначе управлять Россией невозможно. Другие считают, что не хватает модернизационного проекта. Региональные элиты, размышляя о целесообразности нововведений отмечают, что российские регионы обладают значительной экономической и политической дифференциацией и предложенная политическая модель власти может работать в одних регионах и не работать в других.

Итак, федеративная система, тяготеющая к чрезмерной централизации, оказывается неэффективной для эволюционного развития. Модернизация политической и экономической жизни государства не может осуществляться в отрыве от поддержки и участия субъектов Российской Федерации как самостоятельных институтов развития. Поэтому важным направлением федеративной политики России должно стать наибольшее участие субъектов в построении механизмов модернизации и ослабление централизованных тенденций.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Панкевич, Н.В. Модели федеративного устройства: закономерности политической трансформации / Н.В. Панкевич. - Екатеринбург: УрО РАН, 2008. – 194 с.
2. Тухватуллин, Т.А. Проблемы правового регулирования исключительных предметов ведения и полномочий субъектов Российской Федерации / Т.А. Тухватуллин // Право и политика. - 2010. - № 12. – С. 2113-2116.
3. Об общих принципах законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Российская газета. - 1999. - 19 октября.
4. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Российская газета. - 2005. - 29 декабря.
5. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в Федеральном округе: Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 // Российская газета. - 2000. - 16 мая.
6. О внесении изменений в статьи 6 и 11 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»: федер. конституц. Закон от 29 января 2010 г. № 1-ФКЗ // Российская газета. - 2010. - 1 февраля.
7. Добрынин, Н.М. Новое в законодательном регулировании вопросов государственного строительства / Н.М. Добрынин // Конституционное и муниципальное право. - 2010. - №5. – С. 25-32.
8. Добрынин, Н.М. Экономический федерализм в Российской Федерации: природа, практика, прогноз / Н.М. Добрынин // Право и политика. - 2006. - №7. – С. 21-32.

9. Чирикова, А.Е. Вертикаль власти в оценках региональных элит: динамика перемен / А.Е. Чирикова // Полис. - 2008. - №6. – С. 99-112.

# **ИННОВАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ РЕГИОНА**

## **НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ**

**О.Г. Сычева, студентка ИПЭУ ТюмГУ,  
специальность «Государственное и муниципальное управление»**

**Научный руководитель:**

**А.С.Деев кандидат философских наук, доцент**

В настоящее время руководство Российской Федерации и регионов большое внимание уделяет инвестиционной политике как инструменту повышения уровня социально-экономического развития региона и страны в целом и улучшения качества жизни населения.

Инвестиционная политика субъекта Российской Федерации является продолжением инвестиционной политики государства: в рамках существующего федерального законодательства регионы формируют собственную нормативно-правовую базу в сфере инвестиционной деятельности, в пределах предоставленных субъектам федерации полномочий создают условия, благоприятные для инвестирования в регион.

Инвестиционная политика – это комплекс взаимосвязанных целей и мероприятий по обеспечению необходимого уровня и структуры капитальных вложений в экономику страны и в отдельные ее сферы и отрасли.

Инвестиционная политика субъекта Российской Федерации - это деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации комплекса мероприятий, осуществляемых посредством использования прямых и косвенных методов воздействия на активность населения, предпринимателей и государства в области капиталовложений с целью обеспечения социально-экономического развития региона и подъема экономики.

Инвестиционная политика в Тюменской области осуществляется в рамках созданного на федеральном и региональном уровнях законодательства.

В соответствии с законом от 08.07.2003 № 159 «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Тюменской области» государственная поддержка в Тюменской области для держателей инвестиционных проектов осуществляется в следующих формах [1]:

а) установление льготного порядка налогообложения в пределах сумм, зачисляемых в областной бюджет;

б) предоставление бюджетных кредитов за счет средств областного бюджета;

в) предоставление инвестиционных налоговых кредитов;

г) предоставление субсидий за счет средств областного бюджета;

д) предоставление бюджетных инвестиций и (или) имущества, являющегося собственностью Тюменской области;

е) организационное содействие при процедуре предоставления земельных участков и других объектов недвижимости, находящихся в собственности области;

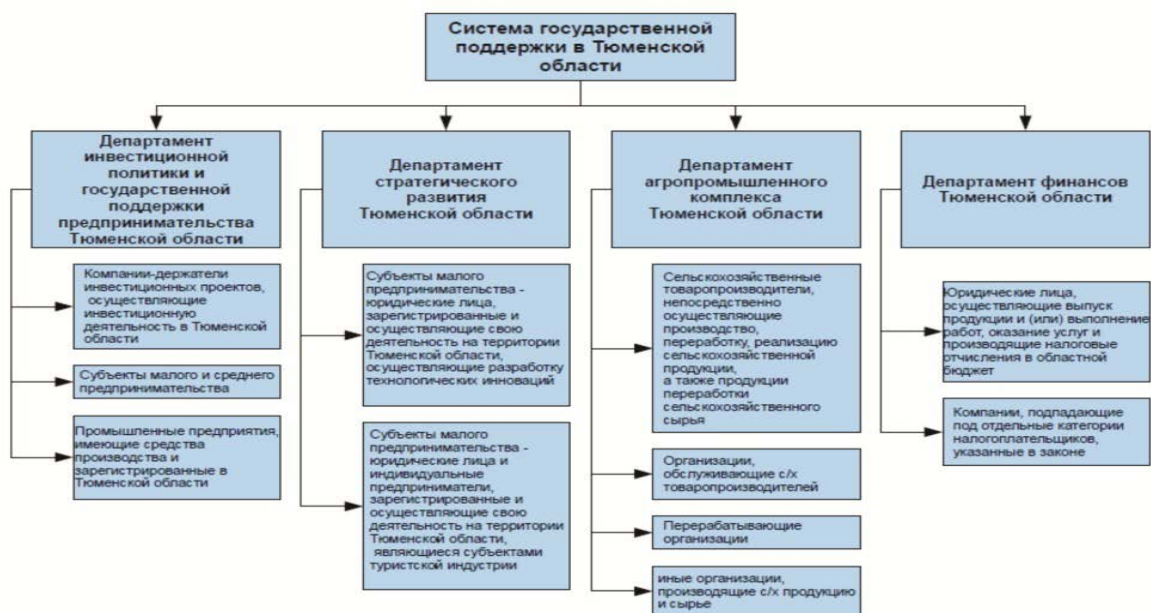
ж) предоставление государственных гарантий Тюменской области;

з) подготовка земельных участков как промышленных площадок; предоставление промышленных площадок;

и) оказание информационно-организационного и консультационного содействия лицам, осуществляющим инвестиционную деятельность в Тюменской области либо планирующим ее осуществление.

В связи со все более возрастающей ролью регионов в осуществлении инвестиционной политики в 2006 году образуется самостоятельный орган исполнительной власти Тюменской области - Департамент инвестиционной политики и государственной поддержки предпринимательства, который осуществляет деятельность по следующим направлениям [2]: инвестиционная политика, внешние и межрегиональные связи, государственная поддержка предпринимательства.

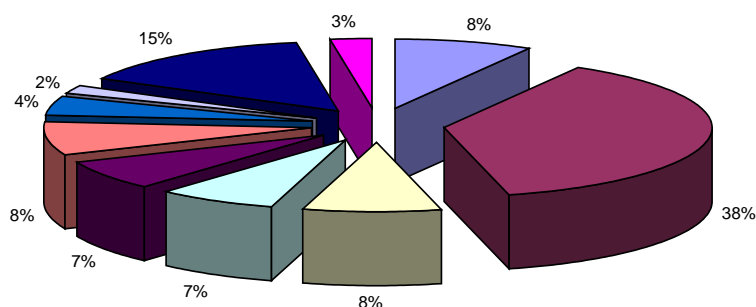
Следует отметить, что инвестиционную политику реализует несколько органов государственной власти в Тюменской области. В сфере поддержки предпринимательства, например, функционируют два органа – Департамент инвестиционной политики и государственной поддержки предпринимательства (определяет основные направления инвестиционной деятельности, оказывает поддержку предприятиям различных сфер деятельности) и Департамент стратегического развития Тюменской области, который занимается развитием инновационного предпринимательства в регионе.



Поддержка предприятий выражена в нескольких формах: предоставление различных услуг (информационных, консалтинговых, юридических) и финансовая поддержка (предоставление льгот, кредитов, субсидий).

Отраслевая структура предприятий-держателей инвестиционных проектов, реализация которых осуществляется при содействии Правительства Тюменской области, выглядит следующим образом [3]:

Количество инвестиционных проектов, реализуемых при поддержке Правительства Тюменской области



■ Обработка древесины и производство изделий из дерева
■ Производство пищевых продуктов, напитков, животноводства, растениеводства
□ Производство неметаллических минеральных продуктов (строительные материалы), товарное производство
□ Зоны рекреации, клиники, музеи
■ Транспортная и инженерная инфраструктура
■ Производство машин, оборудования и транспортных средств
■ Химическое производство, производство нефтепродуктов
■ металлообработка и производство металлической продукции
■ Коммерческая недвижимость
■ Организация отраслевых учебных центров

На наш взгляд, такое отраслевое распределение проектов, получающих поддержку за счет средств областного бюджета, неэффективно, поскольку в ряде отраслей невозможно добиться результатов, которые определены Правительством. Например, развитие туризма не сможет стать одной из ключевых отраслей юга Тюменской области, потому что отсутствуют масштабные памятники истории и культуры, которые бы привлекали не только зарубежных, но и российских туристов, отсутствует для этого и необходимая инфраструктура, качество услуг и цены несопоставимы. Существует необходимость определения отраслевых приоритетов и оценки целесообразности поддержки того или иного инвестиционного проекта, сопоставления объемов финансирования с дальнейшими экономическими и социальными результатами деятельности предприятий.

При реализации инвестиционной политики в Тюменской области, помимо обозначенной проблемы, сталкиваются еще с рядом проблем, снижающих ее эффективность. Некоторые из них определены в областной целевой программе «Развитие промышленности, инвестиционной и внешнеэкономической деятельности» [4], к ним можно добавить проблему высокой

бюджетоориентированности предприятий. Большое количество организаций осуществляют свою деятельность, пока имеют и получают государственный заказ, многие создаются специально для этих целей. Они неспособны и не хотят развивать свое производство самостоятельно, делать его востребованным для коммерческих организаций и населения

Среди проблем инвестиционной политики Тюменской области, направленной на поддержку инноваций, выделяют следующие [5]:

Низкая конкурентная среда из-за ориентации бизнеса на внутренний рынок.

Отсутствие установленного на законодательном уровне правового статуса основных субъектов инновационных отношений (технопарков, центров коллективного пользования, межотраслевых инновационных центров, центров коммерциализации технологий, предприятий, являющихся инновационными).

Малое финансирование инновационных проектов, разработок. В связи переводом НДС на федеральный уровень, доходы областного бюджета значительно сокращаются, что отражается на финансировании, в первую очередь, инноваций, а требования к поддержке инноваций, к инновационным разработкам ужесточаются.

Отсутствие у инноваторов юридических и бизнес-навыков. Порой достаточно перспективные проекты и образцы не могут быть введены в производство только потому, что инноватор не в состоянии обосновать востребованность и прибыльность проекта представителям бизнеса.

Неверная деятельность СМИ и органов власти в сфере пропаганды инноваций. В связи с этим у населения не формируется положительный образ инноваций, в принципе, оно не знает, что это такое. А все представления об инновациях у населения сводятся к энергосбережению и лампочкам, которые вызывают раздражение и неприязнь. Отсюда вытекает проблема отсутствия у населения инновационной культуры и негативного образа инноваций в глазах населения.



Отсутствие как такового заключительного контроля проектного образца и отсутствие требований к инноваторам о внедрении его в производство. Эта проблема является ключевой в образовании эффективной инвестиционно-инновационной политики региона. Контроль на завершающем этапе разработки опытного образца резидента Бизнес-инкубатора при Технопарке Тюменской области сводится к предоставлению разработанной документации, чертежей, схем и фотографии опытного образца. А каков он в действии? Возможно ли его внедрение в производство? И несет ли он экономический и социальный эффект? – Все эти вопросы остаются в стороне.

Перечисленные проблемы требуют пересмотра ряда положений реализуемой инвестиционной политики и определения направлений ее совершенствования, способствующих решению существующих проблем и повышению эффективности инвестиционной политики региона.

Целесообразным считаем предложить такие меры совершенствования инвестиционной политики, как

Изменение структуры инвестиционной политики. На основе имеющихся возможностей, ресурсов, перспектив выделить ключевые отрасли региональной экономики, которые принесут наибольший социальный и экономический эффект.

Образование особых экономических зон регионального уровня. Практика осуществления данного направления в ряде регионов существует уже несколько лет. В Липецкой области образование особых экономических зон началось с 2006 года. Сегодня область имеет 7 ОЭЗ промышленно-производственного («ЕлецПром»), туристско-рекреационного («Задонщина») и агропромышленного типов («Астапово»). В Калужской области созданы технопарк «Габцево», индустриальные парки «Ворсино», «Калуга-Юг», «Росва». На основе индустриального парка «Росва» планируется создание промышленно-производственной ОЭЗ. В Ульяновской области – промышленная зона «Заволжье» и др.

Цель создания ОЭЗ – привлечение крупных российских и мировых производителей инновационной продукции, что будет способствовать решению многих существующих социальных и экономических проблем.

Для создания ОЭЗ в Тюменской области необходимо разработать соответствующее законодательство, которое бы определяло порядок создания таких зон, процедура управления и выбора резидентов, права и обязанности резидентов, формы государственной поддержки и др.

Среди форм государственной поддержки наиболее характерными для особых экономических зон являются [6]: предоставление налоговых льгот (освобождение от транспортного налога, снижение налога на прибыль – в Липецкой, Свердловской областях снижение на 4,5% установленной ставки. НДС на ввозимые товары – 0%, освобождение от таможенных пошлин). Помимо этого, в ОЭЗ возможно предусмотреть предоставление земельных участков с инфраструктурой в аренду на весь срок существования ОЭЗ с последующим преимущественным правом резидента на выкуп земельного участка.

Организация обучения кадров в сфере инвестиционной деятельности. Проведение курсов по обучению инноваторов и специалистов, занимающихся продвижением продукции как необходимо привлекать инвесторов, на что обращать внимание при представлении своей продукции и т.д.

Налаживание эффективного информационного поля. Данное направление предусматривает развитие контактов между потенциальными инвесторами и держателями инвестиционных проектов, работу с региональными и зарубежными СМИ по рекламе инвестиционных проектов.

Реализация региональной экономической программы, направленной на улучшение инвестиционного климата Тюменской области. (данная программа находится в стадии согласования).

Разработка опытных образцов и производство инновационной продукции с целью внедрения их в производство. Политика органов государственной власти должна быть направлена на инновационную продукцию, которая способна заинтересовать бизнес, внедрение которой в производство возможно и должно

осуществиться. Для этого необходимо ввести такие меры, как: широкая реклама инновационных разработок, поиск во время реализации проекта заинтересованных в данной продукции субъектов экономической деятельности, проведение заключительного этапа контроля по завершении инновационного проекта в форме практической деятельности опытного образца.

Подводя итоги, отметим, что необходимость анализа проблем инвестиционной политики при рассмотрении вопросов ее совершенствования обусловлена стремлением определить актуальные направления развития государственной поддержки инвестиционной деятельности на региональном уровне. Предпринимаемые меры в рамках инвестиционной политики региона должны решать существующие проблемы, создавать условия для налаживания инвестиционных процессов и давать ориентиры для дальнейшего их развития.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Закон Тюменской области от 08.07.2005 № 159 (ред. 08.07.2008 г.) «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Тюменской области», Газета "Тюменские известия" №136-137(3250-3251) от 11 июля 2003 года стр.5;

2. Постановление Правительства Тюменской области от 03.07.2006 г. № 160-п (ред. 11.04.2011 г.) «Об утверждении Положения о Департаменте инвестиционной политики и государственной поддержки предпринимательства Тюменской области»;

3. Реестр инвестиционных проектов, реализуемых при поддержке Правительства Тюменской области. Официальный сайт ДИПГПП <http://www.tyumen-region.ru>;

4. областной целевой программе «Развитие промышленности, инвестиционной и внешнеэкономической деятельности». Официальный сайт ДИПГПП <http://www.tyumen-region.ru>;

5. Личный архив. Интервью с заместителем директора ДИПГПП , начальником управления инвестиционной политики Черновым Владиславом Леонидовичем;

6. Личный архив. Интервью с сотрудниками Департамента стратегического развития Тюменской области.

## **ПРАВОВОЕ СТИМУЛИРОВАНИЕ ДОБЫЧИ НЕФТЯНОГО ПОПУТНОГО ГАЗА**

**Ю.Э. Ага-Кулиева, студентка ИПЭУ ТЮМГУ,  
направление «Юриспруденция»**

**Научный руководитель:**

**Н.В. Данилова, кандидат юридических наук, доцент**

Добыча нефти неразрывно связана с попутным нефтяным газом, образующимся в процессе бурения. Попутный нефтяной газ – ценнейшее углеводородное сырьё, и в эпоху нарастающего дефицита энергоносителей рациональное использование попутного нефтяного газа является неотъемлемой частью эффективного энергопользования и одним из важнейших показателей уровня промышленного развития страны. Попутный газ применяется как топливо на электростанциях, в чёрной и цветной металлургии, цементной и стекольной промышленности, как сырьё для получения органических соединений при синтезе и т.д., также применяется и в повседневной жизни для обеспечения систем ЖКХ.

Вопрос использования нефтяного попутного газа возник не сегодня, он имеет уже достаточно долгую историю. Проблема утилизации попутного нефтяного газа была унаследована Россией ещё с советских времён, когда упор делался на экстенсивные методы развития. При развитии нефтегазовой отрасли государство было заинтересовано в увеличении объёмов добычи сырой нефти, основного источника доходов национального бюджета. Расчёт делался на гигантские месторождения, крупные производства и минимизацию издержек.

Переработка попутного нефтяного газа оказывалась на заднем плане ввиду необходимости осуществления капитальных вложений в относительно менее рентабельные проекты. Однако хорошо функционировала схема, утилизации попутного газа, предполагающая строительство крупных газоперерабатывающих заводов совместно с разветвлённой сетью газопроводов для сбора и доставки попутного газа. Реализация традиционных схем утилизации всегда требует значительных капитальных затрат и времени. Использование данных технологий экономически эффективно лишь на крупных производствах (млрд м<sup>3</sup> исходного газа) и экономически необоснованно на средних и мелких месторождениях. Как известно, минерально-сырьевая база России «необратимо эволюционирует в сторону роста доли малых и средних (с начально извлекаемыми запасами до 10 млн т), а также истощённых месторождений,.. добывающие скважины на данных месторождениях отличаются низкой продуктивностью, поэтому крупным нефтяным компаниям эксплуатация таких скважин объективно не выгодна...» [1]. В данном случае стимулирование разработки непривлекательных нефтяных месторождений малыми и средними компаниями надо осуществлять путём установления для последних налоговых льгот [2; 15].

Значительное влияние на масштабное сжигание попутного газа оказали низкие нормативы платы за выбросы веществ, образующихся в результате горения попутного газа. Лишь Постановлением Правительства РФ № 410 от 1 июля 2005 года «О внесении изменений в Приложение №1 к Постановлению Правительства РФ от 12 июня 2003 г. № 344» («О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления») норматив платы за выбросы метана в составе нефтяного газа, сжигаемого факельными установками был увеличен в 1000 раз – с 0,05 до 50 рублей (в пределах допустимых нормативов выбросов) и с 0,2 до 250 рублей (в пределах лимитов выбросов) за выброс 1 тонны загрязняющего вещества [3; 9].

Анализ причин, приводящих к сжиганию значительного объёма извлекаемого попутного нефтяного газа на факельных установках, показал, что при существующей системе расчёта платы за негативное воздействие на окружающую среду данный способ является наименее затратным для компаний-недропользователей. Взимаемые платежи за негативное воздействие на окружающую среду при сжигании нефтяного попутного газа на факельных установках несопоставимы с затратами на разработку и внедрение инвестиционных проектов, направленных на рациональное использование попутного газа и уменьшение выбросов загрязняющих веществ в атмосферу [4; 12].

В России ежегодно извлекается около 55 млрд. м<sup>3</sup> попутного нефтяного газа. Из них порядка 20-25 млрд. м<sup>3</sup> сжигается на месторождениях и лишь порядка 15-20 млрд. м<sup>3</sup> используется в химической промышленности. Большая часть сжигаемого попутного нефтяного газа приходится на новые и труднодоступные месторождения Западной и Восточной Сибири.

Повсюду в мире реализуется принцип разумности: если недропользователь докажет, что утилизировать или реализовывать попутный газ невыгодно, государство не настаивает и даёт согласие на сжигание газа [5; 21]. Стандартом для нефтяных компаний в развитых странах является утилизация 90-95% добываемого попутного нефтяного газа, в то время как в России, даже по официальным данным, сжигается не менее 30% этого углеводородного сырья.

Для целей стимулирования максимальной утилизации попутного нефтяного газа необходимо распространить на него ставку налога на добычу полезных ископаемых, установленную для природного горючего газа (в 2010 г. – 147 руб./тыс. м<sup>3</sup>), но рациональнее это сделать не сразу, а в течение нескольких лет, постепенно увеличивая ставку НДС. Названная мера будет иметь как фискальный, так и стимулирующий эффект. Очень важно искоренить из сознания недропользователей отношение к попутному газу, как к неосновному виду минерального сырья, имеющему нулевую стоимость. Данная мера принесёт дополнительные доходы бюджету (более 8 млрд в год в условиях 2010 г.), также

приведёт к увеличению налоговых выплат нефтедобывающих организаций [4; 16]. Очевидно, что потребуются дополнительные меры стимулирования. Государство должно ввести освобождение от уплаты ввозных таможенных пошлин на оборудование и технологии, применяемые при добыче, хранении и переработке попутного нефтяного газа, не производимые в Российской Федерации, для того, чтобы повысить интерес нефтедобывающих организаций к их приобретению.

В целях экономического стимулирования предприятий, осуществляющих добычу и переработку попутного нефтяного газа, необходимо внести поправки в Федеральный закон «О газоснабжении Российской Федерации» в части предоставления приоритетного доступа к свободным мощностям газотранспортных сетей поставщикам газа, получаемого при переработке попутного газа. Кроме того, следует утвердить постановлением Правительства Российской Федерации меры, запрещающие эксплуатацию месторождений, не оборудованных приборами учёта добычи попутного нефтяного газа. Также необходимо утверждение ведомственных и общероссийских форм отчётности, обеспечивающих подготовку достоверной информации об объёмах его добычи и направлениях использования [4; 17].

Ограничения на сжигание нефтяного попутного газа согласно законодательству Российской Федерации вообще отсутствуют, за исключением специальных положений по использованию нефтяного газа в актах законодательства, которые в настоящее время включены республикой Татарстаном и Ханты-Мансийским автономным округом, поэтому большую роль сыграет закрепление подобных норм на федеральном уровне. На сегодняшний день существует проект Федерального закона «Об использовании попутного нефтяного газа и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесённый на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, который позволит нефтедобывающим компаниям утилизировать попутный нефтяной газ исключительно в соответствии с установленными в нём правилами [6].

Очевидно, что без санкций, в том числе административного характера, применяемых к нарушителям устанавливаемых требований, положения законодательства выполняться не будут. В связи с этим должны быть предусмотрены дополнения в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, устанавливающие степень ответственности за сверхнормативное уничтожение попутного нефтяного газа, отсутствие системы учёта его объёмов, в том числе административные штрафы и дисквалификация должностных лиц компаний.

Недропользователей сегодня волнует вопрос использования попутного нефтяного газа, однако, зачастую, причиной этому в первую очередь является требование государства к нефтяным компаниям утилизировать нефтяной газ в соответствии с условиями лицензии на эксплуатацию нефтяных месторождений, так как невыполнение этих условий может служить основанием для лишения недропользователя лицензии на добычу нефти.

Решение проблемы утилизации попутного газа – это не только вопрос экологии и ресурсосбережения, это еще и потенциальный национальный проект стоимостью 280 - 400 млрд. руб. Попутный нефтяной газ – ценнейшее топливно-энергетическое и химическое сырье. Расширение рационального использования и переработки попутного нефтяного газа в дальнейшем обеспечит повышение эффективности разработки месторождений и будет способствовать социально-экономическому развитию Российской Федерации.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Корзун, Е.В. О необходимости государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в нефтедобыче / Е.В. Корзун // Нефтяное хозяйство. – 2002. – №5. – С.58.
2. Фролова, Н.В. Государственная стратегия как средство правового регулирования отношений, возникающих при добыче нефтяных ресурсов / Н.В. Фролова // Нефть, Газ и Право. – 2009. - №4. – С.13-17.



3. Проблемы и перспективы использования нефтяного попутного газа в России / А.Ю. Книжников, Е.А. Кутепова – М. – WWF России. – 2010. – 40 с.

4. Павлова, Л. П. Добыча и полезное использование попутного нефтяного газа: зарубежный опыт и российская практика / Л. П. Павлова // Нефть, Газ и Право. – 2010. – №4. – С. 11-17.

5. Перчик, А.И. Правовое регулирование добычи и использования попутного нефтяного газа / А.И. Перчик, Ван Юншен // Нефть, Газ и Право. – 2006. – № 1. – С. 20-21.

6. Проект Федерального закона N 454850-5 «Об использовании попутного нефтяного газа и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ТЕНЕВОМУ БИЗНЕСУ ИММИГРАНТОВ В РЕГИОНАХ РОССИИ**

**Т.Л. Завьялова, студентка ИШЭУ ТюмГУ,  
специальность «Государственное и муниципальное управление»**

**Научный руководитель:**

**Л.В. Ковалёва, кандидат экономических наук, доцент**

В 2007 году в целях существенного сокращения нелегального присутствия мигрантов в России были внесены серьёзные изменения в закон «О правовом положении иностранных граждан» и принят новый закон «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ». Также был принят ряд Постановлений Правительства РФ, конкретизирующих процедуры определения квот и миграционного учёта.

Предварительные результаты проведенного мониторинга позволили констатировать, что в целом новое законодательство значительно улучшило условия и процедуры регистрации временного пребывания и получения разрешений на работу для рабочих мигрантов из стран с безвизовым режимом с Россией. Следует признать революционными положения правовых норм,

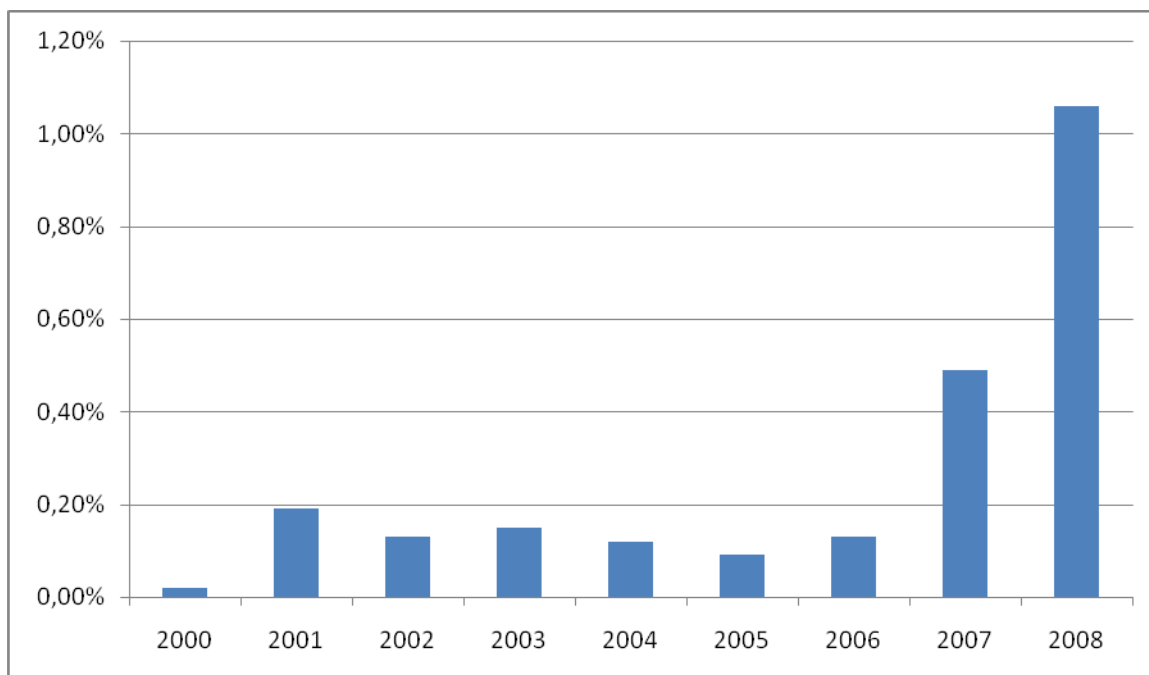
обеспечивающие уведомительный характер легализации трудовыми мигрантами своего пребывания на территории России посредством постановки на миграционный учет. Эта мера значительно повысила уровень легализации пребывания временных трудовых мигрантов, позволила создать систему миграционного учета как основы государственной статистики иммиграции. Об этом свидетельствуют экспертные оценки. Если до принятия нового порядка учёта нелегальных мигрантов в России было 40-45%, то теперь эта цифра снизилась до 15-20%.

Но до настоящего времени законодательная база в сфере миграции в полной мере ещё не разработана, о чём свидетельствует нынешнее состояние миграционной ситуации в стране и миграционной политики в целом.

Большое внимание учёные и политики уделяют китайской иммиграции, так как соседство с густонаселёнными и обладающими огромным миграционным потенциалом регионами Северо-Восточного Китая делает эту проблему для России весьма актуальной.

Особенно озабочены этим процессом эксперты Дальнего Востока России. По мнению некоторых из них, якобы существующая «демографическая агрессия» грозит, помимо экономического кризиса, ухудшением криминогенной и санитарно-эпидемиологической обстановки, межэтнической напряжённостью в регионе. Особенно остро этот вопрос встаёт в настоящее время, когда масштабы китайской иммиграции всё увеличиваются, а численность населения Дальнего Востока, напротив, продолжает уменьшаться, о чём свидетельствуют нижеприведённые данные.

Доля китайской рабочей силы в экономически активном населении  
Дальневосточного федерального округа



Численность населения, млн чел.

Регионы	Годы		Изменение численности населения	
	00	09	млн чел.	%
Российский Дальний Восток	7,2	6,7	-0,5	-6,1
Северо-Восточный Китай (Ляонин, Цзилинь, Хэйлунцзян)	105,2	120,0	14,8	11,4

По данным МВД, на Дальнем Востоке официально зарегистрировано всего 237 тыс. китайских граждан, а количество нелегалов колеблется от 400 до 700

тыс [1; 9]. Объективной же количественной оценки присутствия китайцев на Дальнем Востоке, как и в целом по России, нет, поскольку существует множество проблем по контролю за их движением.

Нелегальная китайская миграция является экономической по своему характеру. Деятельность китайцев в России в значительной мере проходит в сфере «теневой» экономики, что в основном связано с недостатками в законодательстве и деятельности органов власти России.

Главную угрозу государственной безопасности России на данный момент представляет не китайская миграция как таковая, а механизм хозяйственных и иных неправовых отношений, их распространённость в отдельных регионах. Надо со всей определённой сказать, что в распространении «теневых» экономических отношений, контрабанде, ввозе наркотиков и фальсифицированной водки, вывозе дикоросов, цветных металлов, сборе секретной информации и тому подобном повинны не только китайцы, но и россияне.

В свою очередь, криминализация органов власти в сочетании с распространившейся в обществе ксенофобией создаёт серьёзную угрозу государственной и национальной безопасности России, нарастает социальная напряжённость в обществе. В ходе опроса, проведённого зав. Лабораторией миграционных исследований Института народнохозяйственного прогнозирования РАН Ж.Зайончковской в 2005 году, были выявлены совершенно нелогичные позиции россиян [3; 105]. Получается, что значительная их часть выразила согласие с возможностью разрешения китайцам торговать, работать, создавать предприятия, но выступила против того, чтобы они имели право на обустройство своего быта и заниматься самостоятельным сельскохозяйственным трудом. Проблема, как представляется, кроется не в отсутствии логики в массовом сознании, а в распространении ксенофобии – неприязненного, даже враждебного отношения к представителям чужого народа.

В то же время, китайские землячества уже образовали среду, в которой складываются мигранты, а также стихийные и институциональные условия их

формирования. Они являются социально-экономическими и социально-психологическими механизмами, способными привлечь и обустроить вновь прибывающих мигрантов. Иными словами, китайские землячества уже сейчас обрели способность служить опорными пунктами возможной массовой нелегальной миграции.

Официальный представитель правительства Хабаровского края А.Б.Левинталъ высказал типичную точку зрения относительно китайского труда: «Безусловно, в некоторых отраслях следует использовать китайскую рабочую силу... Надо только, чтобы с нашей стороны был строгий учёт и контроль... А вот попытки китайцев в массовом порядке и нелегально поселиться в России надо пресекать» [4; 19].

Заместитель директора ФМС России В. Поставнин считает, что «неорганизованный приток нелегальных трудовых мигрантов в местности с низким уровнем и медленными темпами социально-экономического развития ведёт к ещё бóльшему ухудшению материальных и культурно-бытовых условий жизни коренного населения, затруднению адаптации приезжих, осложнению криминогенной обстановки» [5].

В то же время, нельзя упускать из вида необходимость направленного использования миграционных потоков. В последнее время в регионах страны появились достаточно состоятельные китайцы, готовые даже в сложной экономической ситуации приступить к капиталовложениям в российское народное хозяйство. Но всё же, некоторые исследователи определяют такое предпринимательство как "тотальное освоение территории под собственные экономические уклады" и интересы отдельных этнических меньшинств [2; 11].

В такой ситуации вопрос «Чем грозит нам бурный рост этнического предпринимательства?» следовало бы перевести в другую плоскость: «Как создать нормальные условия для развития предпринимательства в стране, в том числе и среди этнических мигрантов?», которые при этом находились бы в рамках закона, мирно, цивилизованно и взаимовыгодно сосуществовали в новых регионах, проживания с коренным населением.

Отмеченные обстоятельства диктуют необходимость поиска решения целого комплекса проблем внутренней и внешней политики России, в частности вопросов совместного проживания совершенно разных по своей культуре народов. Изучение уже существующих китайских землячеств на территории России может сыграть исключительную роль в накоплении реальных знаний и в чётком определении насущных проблем внутренней и внешней политики, государственной безопасности России.

Важную роль в этой проблеме играет далеко не идеальное российское законодательство. Немало деструктивных практик порождается противоречиями миграционных норм. Например, согласно постановлению Правительства РФ от 22 декабря 2006 г. N 783, работодатели обязаны ежегодно до 1 мая представлять в уполномоченные органы субъектов Российской Федерации заявку о потребности в рабочей силе для замещения в предстоящем году вакантных и создаваемых рабочих мест иностранными работниками. На основе заявок формируются предложения по квоте от субъекта РФ, которые затем рассматриваются и утверждаются в Правительстве РФ, а сами работодатели получают определенные гарантии привлечения иностранных работников конкретных профессий, квалификации и страны происхождения. Все ли выполняют это требование? Лишь 40 - 60%

работодателей. Многие вообще не считают нужным это делать, потому что могут и без заявок трудоустроить иностранных граждан, прибывающих в безвизовом порядке и имеющих разрешение на работу. Такое право предоставляет часть 9 статьи 13.1 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации". Получается, что положение закона нивелирует требование постановления Правительства РФ.

К тому же специалисты считают, что для обеспечения миграционной политики необходим закон «Об иммиграции», определяющий категории иммигрантов, правила их приёма, их права и обязанности, меры по их интеграции в российское общество.

Никак не регулируется процесс привлечения высококвалифицированных кадров. Поэтому необходимо внести дополнение в действующее законодательство, оптимизирующие критерия отнесения иммигрантов к этой группе работников, механизмы их отбора и условия приёма. Реализация таких программ может осуществляться как уполномоченными органами в сфере миграции, так и органами по труду и занятости; отдельные аспекты могут находиться в компетенции уполномоченных органов государственной власти в сфере инновационной деятельности.

Чтобы обеспечить привлечение временных трудовых мигрантов в соответствии с потребностями российского рынка труда, необходимо внести изменения в закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ». Закон должен включать новый порядок определения потребности в иностранных работниках по видам деятельности и укрупнённым профессионально-квалификационным группам, порядок формирования приоритетов для отдельных категорий мигрантов, порядок профессионального обучения мигрантов, социальные вопросы, соотношение полномочий регионов и федерального центра.

В целях регулирования интеграционных социальных процессов законодатель должен определить меры противодействия социальной изоляции мигрантов, их сегрегации на рынке труда и в социальной сфере, культурные и языковые аспекты интеграции.

Необходимо создать правовую базу для реализации региональных миграционных программ с целью расширения полномочий субъектов РФ в регулировании миграционных потоков.

Законодательство РФ должно способствовать легализации мигрантов. Несмотря на достигнутые положительные тенденции, в стране сохраняется ряд серьёзных проблем. В 2009 г., по экспертным оценкам, в России насчитывалось 4,5 - 5 млн. нелегальных трудящихся иммигрантов. В тот же период безработные граждане страны, по данным Росстата, составляли 5,4 млн. Достаточно сопоставимые цифры. Конечно же, здесь нет прямой связи, но есть над чем

задуматься. К примеру, численность нелегальных иммигрантов в указанный период была сопоставима с общей численностью экономически активного населения 10 субъектов РФ: Астраханская, Ивановская, Кировская, Курская, Липецкая, Рязанская, Смоленская, Пензенская, Томская, Ярославская области. Говоря образно, все экономически активное население этих областей в 2009 г. можно было отправить на скамейку запасных, а вместо них направить на работу нелегальных иммигрантов.

Можно долго говорить о том, что полная легализация мигрантов невозможна. Но ведь существуют реальные способы борьбы с этим явлением. Например, немного упростить процедуру постановки на учёт. Можно разработать систему безадресной постановки на учет, что позволит сократить коррупцию и теневой бизнес, либо дать мигранту возможность самому ставить себя на миграционный учет по указанному им самим месту пребывания, предъявляя при этом паспорт и миграционную карту.

Таким образом, внесение изменений в законодательство может стать действенным способом решения миграционных проблем.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авербух А. Общая беда // Известия.- 2008.- 16 февр.- С.9.
2. Андреев А. Этническая революция и реконструкция // Общественные науки и современность.- 2006.- №1.- С. 111-119.
3. Витковская Г., Зайончковская Ж. Новая политика на Дальнем Востоке России: надежды и реалии // Перспективы Дальневосточного региона.- 2005.- №7.- С. 105-111.
4. Левинталь А.Б. Кто и зачем будет жить на Дальнем Востоке России? // Ваш выбор.- 2005.- №1.- С. 19-21.
5. Проблема гастарбайтерства в России [Электронный ресурс] / Федеральная миграционная служба РФ.- Режим доступа: [http://www.fms.gov.ru/press/news/news\\_detail](http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail).



# ПРОБЛЕМЫ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА И КРИМИНАЛИСТИКИ В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

## РОЛЬ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

**О.В. Веймер, студентка ИПЭУ ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»**

**Н.В. Сидорова, доцент кафедры уголовного процесса,  
кандидат юридических наук**

Конституция Российской Федерации — основной закон Российской Федерации — единый, имеющий высшую юридическую силу, прямое действие и верховенство на всей территории Российской Федерации политико-правовой акт, посредством которого народ закрепил охраняемые государством права, свободы и обязанности человека и гражданина [8,9]. В главе 2 Конституции РФ закреплено большое количество уголовно-процессуальных и уголовно-правовых гарантий гражданам Российской Федерации, которые также являются основой и принципами уголовного права и уголовного процесса. К таким нормам относятся, в частности, статьи 47,48,49,50,51,52,53,54 Конституции РФ [1].

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации — основной источник уголовно-процессуального права, устанавливающий и регулирующий порядок уголовного судопроизводства на территории Российской Федерации. Это кодифицированный нормативно-правовой акт, являющийся основным источником, регулирующим порядок уголовного судопроизводства на территории Российской Федерации. За последние 10 лет было принято более 50 федеральных законов, которые внесли несколько сотен поправок в Уголовно-процессуальный кодекс РФ. Первые поправки были внесены в УПК еще до вступления его в действие.

Столь частые, не меняющие сущности уголовного процесса изменения уголовно-процессуального законодательства, ведут к дестабилизации уголовно-

правовой системы, трудностям в правоприменении и ошибкам в уголовном судопроизводстве. Как следствие это приводит к правовому нигилизму и неуважению к власти. Нужно ли совершенствовать действующий УПК? Конечно, да, но подход к этому должен быть системным и разумным.

Конституционный Суд РФ в настоящее время является гарантом исполнения Конституции РФ. Его решения являются обязательными для исполнения и не подлежат обжалованию. Так, Уголовно-процессуальный кодекс не раз являлся предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, и не раз Конституционный Суд признавал его положения не соответствующими основному закону государства. Исходя из статуса Конституционного суда РФ и ФКЗ «О конституционном суде» подобные решения должны обеспечиваться механизмом законодательного закрепления. Однако на практике подобный механизм фактически не работает.

На практике складывается следующая ситуация. Конституционный Суд РФ признает положение закона несоответствующим Конституции РФ. В соответствии со статьей 79 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу и, соответственно, не подлежат дальнейшему применению [3]. Однако специфика уголовно-процессуального регулирования заключается в запрете применения права по аналогии и регулировании данных отношений исключительно специальными законами – в нашем случае УПК РФ. Таким образом, у нас есть положение, которое признано Конституционным Судом РФ неконституционным, но нет решения Государственной Думы по поводу его новой редакции. В соответствии с ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» в случае, если решением Конституционного Суда РФ нормативный акт признан не соответствующим Конституции РФ полностью или частично либо из решения Конституционного Суда РФ вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, государственный орган или должностное лицо, принявшие этот нормативный акт, рассматривают вопрос о принятии нового нормативного акта, который должен, в частности, содержать положения об

отмене нормативного акта, признанного не соответствующим Конституции РФ полностью, либо о внесении необходимых изменений и (или) дополнений в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части. До принятия нового нормативного акта непосредственно применяется Конституция РФ [3]. Так как решение Конституционного Суда РФ вступает в силу незамедлительно, отсутствие быстрой реакции законодателя приводит к пробелам законодательного регулирования на практике, ведь прямое применения Конституции РФ вызывает трудности в трактовке её достаточно общих положений. Так как законодатель не принимает меры к законодательному закреплению изменений, внесенных решениями Конституционного Суда РФ, правоприменитель вынужден применять привычные правила, замены для которых законодатель не создал, хотя они и являются неконституционными, либо применять положения решения Конституционного Суда РФ, ещё не закреплённые законодательно. Для уголовного судопроизводства последнее практически невозможно в силу того, что уголовно-процессуальное законодательство носит процедурный характер, а в решениях Конституционного Суда РФ процедура (порядок производства) не устанавливается никогда.

Так, если сравнить механизм реализации решений Конституционного Суда РФ и механизм реализации решений Верховного Суда РФ, мы видим, что Верховный Суд РФ является высшей судебной инстанцией по отношению к нижестоящим судам общей юрисдикции [4]. Решения же Конституционного Суда РФ не отменяют решение суда непосредственно. В идеале это должно происходить опосредованно – через признание нормы неконституционной и внесение законодателем соответствующего изменения. Однако именно этот механизм и не регламентирован законом четко и определенно. Таким образом, законодатель делает практиков «заложниками» своих судебных решений.

Действительность показывает, что решения Конституционного Суда РФ учитываются законодателем не сразу, до внесения изменений в закон может пройти несколько лет. В качестве примера можно привести Постановление Конституционного Суда от 27 июня 2005 года [5]. Изменения в УПК РФ по

основанию, приведенном в постановлении, было внесено только в 2007 году, то есть спустя два года после вынесения соответствующего решения Конституционным Судом РФ.

Следующая проблема, связанная с применением решений Конституционного Суда РФ в сфере уголовного судопроизводства, это проблема того, правомочен ли Конституционный Суд толковать Уголовно-процессуальный кодекс РФ. В соответствии с ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» Конституционный Суд РФ должен разрешать дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов и толковать Конституцию РФ [3]. Фактически же, Конституционный Суд очень часто толкует уже не Конституцию РФ, а скорее УПК РФ, разъясняя позицию законодателя. Чаще всего подобные нарушения можно встретить в определениях Конституционного Суда РФ. Так, К.Б. Калиновский, ведущий советник Управления конституционных основ уголовной юстиции Конституционного Суда РФ, рассматривая применение в уголовном судопроизводстве различных видов решений, принимаемых Конституционным Судом РФ, выделяет такие виды решений Конституционного Суда РФ, как определения с позитивным содержанием и определения об отказе в принятии обращения к рассмотрению. И в первом, и во втором случае мы имеем дело с нормами, не противоречащими Конституции. Однако если в определениях с позитивным содержанием «содержится предписание пересмотреть <...> правоприменительные решения по делам заявителей, основанные на нормах закона в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом» [7], то во втором случае Конституционный Суд РФ не принимает дело к рассмотрению, так как норма не противоречит Конституции РФ, и «устанавливая условие недопустимости, <...> вынужден мотивировать свое решение и объяснять, почему закон не нарушает права заявителя, тем самым давая толкование оспариваемых нормативных положений» [7]. Таким образом, и в тех, и в других определениях, Конституционный Суд РФ неизбежно прибегает к толкованию законов, что выходит за пределы его компетенции.

В качестве примера, можно привести Определение Конституционного Суда РФ от 18 января 2005 г. N 131-О. по проверке конституционности части восьмой статьи 42 УПК РФ, согласно которой по уголовным делам о преступлениях, последствием которых явилась смерть лица, права потерпевшего, предусмотренные данной статьей, переходят к одному из его близких родственников.

В данном определении Конституционный Суд РФ начинает правовой анализ с положения Конституции РФ – «Согласно статье 52 Конституции Российской Федерации права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом». Однако далее, Конституционный Суд толкует не конституционную норму, а положения УПК РФ: **«По буквальному смыслу данной нормы (ст. 42 УПК РФ), правовой статус лица как потерпевшего устанавливается исходя из фактического его положения: он лишь процессуально оформляется постановлением дознавателя, следователя, прокурора и суда о признании потерпевшим, но не формируется им»** [6]. В итоге Конституционный Суд приходит к выводу о том, что положение части восьмой статьи 42 УПК РФ не может рассматриваться как исключаящее возможность надления процессуальными правами потерпевшего более одного близкого родственника лица, чья смерть наступила в результате преступления. Таким образом, из приведенного примера мы видим, что определения Конституционного Суда находятся «на границе» его полномочий, так как в данных актах Суд выражает свою «правовую позицию» по делу, что очень часто выходит за рамки только толкования Конституции.

На основании вышеизложенного мы предлагаем следующие пути решения данных проблем. Во-первых, необходим законодательный механизм, который будет обеспечивать императивность внесения изменений в законы, признанные не конституционными, в кратчайшие сроки. Так, в статье 80 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» есть положения о сроках внесения изменений в закон, однако, как мы увидели из приведенных выше фактов, на практике эта норма не действует, и процесс принятия решений затягивается на несколько лет.

Возможно, в данном случае необходимо применение упрощенной системы принятия закона непосредственно законодательным органом, без внесения проекта Правительством РФ. Также возможно сокращение законодательных сроков внесения изменений в закон и также применение внеочередного порядка рассмотрения положений актов и их конкретных положений, признанных неконституционными. Во-вторых, в Уголовно-процессуальном кодексе РФ необходимо прямо указать, что в случае вынесения решения Конституционного Суда РФ о неконституционности положений уголовно-процессуального закона, применение на практике признанного неконституционным положения недопустимо. В-третьих, необходимо, чтобы Конституционный Суд в вынесении решений воздерживался от толкования законов, не связанных напрямую с нарушением положений Конституции РФ.

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что практика Конституционного Суда РФ непременно должна учитываться в уголовном процессе. Именно в связи с этим необходимо решение проблем совершенствования механизма реализации этих решений.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (часть I). Ст. 4921.
3. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.
4. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2005 года [Электронный ресурс]/ Режим доступа://<http://www.ksrf.ru/Decision/Pages/default.aspx>

6. Определение Конституционного Суда РФ от 18 января 2005 г. N 131-О по запросу Волгоградского гарнизонного военного суда о проверке конституционности части восьмой статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]/ Режим доступа://<http://www.ksrf.ru/Decision/Pages/default.aspx>

7. Калиновский К.Б. Проблемы использования решений Конституционного Суда Российской Федерации при производстве по уголовным делам/ К.Б. Калиновский // Материалы Международной научно-практической конференции «Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях». - 2010. – выпуск 7, часть 1. - С. 23-28.

8. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: Учебник. — М.: Проспект, 2006. — С. 608

9. Комаров С. А., Малько А. В. Теория государства и права: Учебно-методические пособие, краткий учебник для вузов. — М.: Инфра-М, 2001. — С. 448