



**ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ  
ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА: ОПЫТ РОССИИ И  
ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

САРАТОВСКАЯ ОБЛАСТНАЯ ДУМА  
ФГБОУ ВПО «САРАТОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

САРАТОВСКОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ  
АССОЦИАЦИИ ЮРИСТОВ РОССИИ

САРАТОВСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ  
РОССИЙСКОЙ АССОЦИАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВА И  
БИЗНЕСА: ОПЫТ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ  
СТРАН**

Материалы Международной научно-практической  
конференции  
*(1-2 июля 2011 г. в г. Саратове)*

Часть II

Саратов 2012

УДК [316.334:34](470+100) (082)

ББК 66 я 431 67. 0 я 43

П 50

**П 50 Политико-правовые проблемы взаимодействия власти, общества и бизнеса: опыт России и зарубежных стран:** Материалы междунар. науч.-практич. конференции. Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2012. – 63 с.  
**ISBN 978-5-91879-182-0**

В предлагаемых статьях сборника исследуются политико-правовые проблемы взаимодействия власти, общества и бизнеса в России, а также пути их совершенствования с учетом положительного зарубежного опыта.

Для юристов, политологов, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов.

Редакционная коллегия:

*Г.Н. Комкова*, д-р юрид. наук (отв. редактор);

*Е.Н. Тогузаева*, канд. юрид. наук (зам. отв. редактора);

*А.А. Вилков*, д-р полит. наук; *Ф.А. Вестов*, канд. юрид. наук,

*Т.В. Синюкова*, канд. юрид. наук, *Е.А. Крючкова*, канд. юрид. наук,

*А.А. Казаков*, канд. полит. наук.

УДК [316.334:34](470+100) (082)

ББК 66 я 431 67. 0 я 43

ISBN 978-5-91879-182-0

© СГУ им. Н.Г. Чернышевского, 2012.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Предисловие</b> .....	4
<i>Андреанова В.В.</i> Конституционно-правовое регулирование экономики и прав человека: политико-правовые проблемы.....	5
<i>Артемова С.Т.</i> Состав и требования к судьям конституционных и уставных судов как критерии объективности и беспристрастности рассмотрения дел по жалобам граждан.....	10
<i>Вадбольская Е.В.</i> Корпоративное управление в кредитной организации.....	16
<i>Домашенко А.Е.</i> «партия власти» как агент ограничения пространства взаимодействий власти с обществом и бизнесом.....	21
<i>Ирошников Д.В.</i> Безопасность человека – безопасность общества – государственная безопасность.....	26
<i>Кабанина Л.А.</i> Кража как распространенный вид хищения .....	30
<i>Казакова Ю.А.</i> Проблемы административно-правового регулирования организации международного сотрудничества в сфере культуры.....	32
<i>Маясов Д.Ю.</i> Конституционно-правовые основы взаимодействия общества и органов власти в противодействии терроризму.....	39
<i>Портенко Н.Н.</i> Государственные инвестиции в сфере ЖКХ.....	45
<i>Садовская Т.Д.</i> Взаимодействие контролирующих и контролируемых субъектов: отечественный и зарубежный опыт .....	48
<i>Сёмик А.А.</i> Деятельность полиции и имидж российского полицейского.....	54
<i>Соколов А.Ю.</i> Правовые проблемы применения досмотра по административно-деликтному законодательству стран-членов СНГ.....	58
<b>Сведения об авторах</b> .....	62

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Материалы сборника посвящены рассмотрению актуальных теоретических и практических вопросов взаимодействия власти, гражданского общества и бизнес-структур, учитывая российский и зарубежный опыт. В издание вошли выступления профессорско-преподавательского состава, представителей властных структур, предпринимательства, негосударственного сектора, исследовавших различные аспекты эффективного взаимодействия, анализирующих гражданское общество как субъект публичной политики.

В работе конференции освещались наиболее остро стоящие проблемы, например, о стимулировании деятельности национальных культурных объединений, проблемы, касающиеся институтов гражданского общества, политики гендерного равенства, налоговых правоотношений, модернизации правовой системы, реализации принципа демократизма, партийных технологий вовлечения граждан в политику, конституционно-правовых основ российской и зарубежной модели взаимодействия власти, общества и бизнеса, исторических проблем механизма взаимодействия власти, общества и бизнеса как фактора развития российской и зарубежной правовых систем и многое другое. Авторы попытались не только раскрыть элементы механизма взаимодействия, но и проанализировать политические, правовые предпосылки его реализации.

Эффективное взаимодействие власти, гражданского общества и бизнеса строится на открытости деятельности органов государственной власти и местного самоуправления; социальном партнерстве власти и бизнеса; активном развитии политических институтов; институтов демократии с использованием передовых информационно-коммуникационных технологий; а также результативном правовом обеспечении складывающегося взаимодействия.

Сборник рассчитан на широкий круг юридической общественности: ученых-правоведов и практических работников, преподавателей, аспирантов, магистрантов, студентов и всех тех, кто интересуется вопросами взаимодействия власти, гражданского общества и бизнеса в современной России.

*Г.Н. Комкова,  
д-р юрид. наук, профессор,  
Заслуженный юрист РФ  
декан юридического факультета  
СГУ им. Н.Г. Чернышевского*

*Андреанова В.В.*

ГОУ ВПО МО Международный  
университет природы, общества и  
человека «ДУБНА». Филиал  
«УТРЕША»  
г. Дзержинск

## **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ И ПРАВ ЧЕЛОВЕКА: ПОЛИТИКО - ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ**

В ст. 7 Конституции Российской Федерации провозглашена идея социальной государственности, в соответствии с которой «Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»<sup>1</sup>.

Неслучайно в последние годы проблемами социальной сферы посвящены послания Федеральному Собранию РФ. Президент Российской Федерации Д. Медведев в очередной раз подтвердил, что залогом процветания нашей страны является «социальная стабильность»<sup>2</sup>.

Как ее достичь? Первый шаг, по мнению автора, это решение политико-правовых проблем.

Понятие конституционно-правового регулирования и экономики вообще, прав человека в частности, связано с предметом такого воздействия. В предмет конституционно-правового регулирования экономики входят отношения, которые характеризуют политико-экономическую модель данного общества. В современной науке используют в связи сданным вопросом несколько определений:

экономическая конституция – система конституционных положений связанных между собой предмет-отношениями в сфере экономики;

экономический публичный порядок – государственное воздействие на рыночную экономику в целях определенной стабилизации рыночных отношений, наполненных их социальным содержанием (дан-

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всеобщим голосованием 12 декабря 1993), с учетом поправок, внесенных Законами о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7 –ФКЗ. // Российская газета, 1993, 25 декабря; СЗ РФ. 2009. N 4. Ст. 445.

<sup>2</sup> Медведев Д. Россия, вперед! 12 ноября 2009 г. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru> Дата обращения 25.06.2011.

ное понятие – результат конституционно-правового воздействия на экономические отношения);

конституционная экономика – научное направление, изучающее принципы оптимального сочетания экономической целесообразности с достигнутым уровнем конституционного развития. Направление выражает уровень воздействия конституционных положений на экономические отношения. Согласно этой методологии экономика влияет на Конституцию, а Конституция оказывает воздействие на экономику; Конституция зависит от уровня экономического развития и одновременно влияет на экономическую динамику. В рамках конституционной экономики основной акцент делается на активную роль конституционных ценностей в регулировании экономических процессов<sup>3</sup>. К конституционным ценностям общепризнанно относится приоритет прав и свобод человека и гражданина<sup>4</sup> и **обязанность государства их гарантировать.**

Обеспечение прав и свобод человека – это, прежде всего, создание достойных условий человеку и гражданину для жизни, гарантий активного участия в политическом, социально-экономическом и культурном процессах, социальная защищенность.

Пользование основными правами и свободами гарантировано всей совокупностью существующих в обществе экономических, политических и социально-культурных условий всеми установленными законом средствами. Гарантии в современном обществе выполняют две взаимосвязанные задачи: с одной стороны, они обеспечивают гражданам фактическое пользование конституционными правами и свободами; с другой – они направляют процесс осуществления этих прав и свобод по правильному пути, т.е. по пути, отвечающему интересам российского общества, нашего народа<sup>5</sup>.

**Итак, первый аспект – взаимозависимость экономики и прав человека.**

**Второй аспект – новеллы в конституционном закреплении прав человека и экономической системы.**

Закрепление основ правового статуса личности в Конституции РФ отражает принципиально новую концепцию прав человека, взаимоотношений человека и государства по сравнению с той, которая вопло-

---

<sup>3</sup> См.: Баренбойм П.Д., Гаджиев Г.А., Лафутский В.И., Мау В.А., Конституционная экономика: Учебник для юрид. и эконом. вузов., М. 2006, С.10-18.

<sup>4</sup> См.: Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. Права и свободы человека. Трактовка свободы как важнейшего принципа права. // "Адвокат", 2006, N 7. С. 10.

<sup>5</sup> См.: Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 221 - 285.

щалась в союзных и российских конституциях советского периода<sup>6</sup>.

В основу современной концепции прав человека положен новый подход к личности как к субъекту правового статуса. Впервые на конституционном уровне признана категория "права человека". Еще одной чертой новой концепции прав человека является отказ от характерного для социалистической теории принципа приоритета государственных интересов перед интересами личности. Новое конституционное законодательство стоит на позициях признания основных прав и свобод человека неотчуждаемыми и принадлежащими каждому от рождения (ч. 2 ст. 17). В России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, в частности в области прав человека<sup>7</sup>. В предмет конституционно-правового регулирования прав человека входят отношения, которые характеризуют правовую модель взаимоотношения человека и государства в комплексе: основополагающие принципы, права, свободы, обязанности, гарантии. Основополагающие конституционные принципы прав посредством группировки базовых начал политических прав были осуществлены В.В. Комаровой<sup>8</sup>; система гарантий исследовалась Д.И. Луковской<sup>9</sup>.

Экономической основой современного российского общества стала рыночная экономика, в отличие от планового хозяйства в Советской России. Для нормального и эффективного функционирования рыночной экономики необходимо обеспечить такие новые явления, как свободу экономической деятельности; свободное перемещение товаров, услуг, финансовых и иных ресурсов, свободу конкуренции<sup>10</sup>.

Содержащиеся в ст. 8 Конституции РФ принципы формируют основы конституционного экономического строя. Эти принципы лежат в основе большой совокупности конституционных норм, связанных между собой логико-правовыми связями и в силу этого представляющих собой определенное единство, подсистему конституционно-правовых

---

<sup>6</sup> См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. М.: Юрист, 2008. С. 231, 232.

<sup>7</sup> Там же. С. 236.

<sup>8</sup> См.: Комарова В.В. Конституционные основы народовластия в России. // Современный российский конституционализм. Проблемы теории и практики. МГЮА, М., 2008 г. с 67; Конституционно-правовые принципы народовластия в России // Законодательство и экономика. 2005. № 6. с.14.

<sup>9</sup> См.: Луковская Д.И. Гарантии прав личности. // "История государства и права", 2007, N 16. С. 17.

<sup>10</sup> См.: Рахмилович В.А. "Экономические основы государства" // "Право и экономика", N 1, 1998. С. 27.



норм, построенную с использованием концепции "экономической конституции"<sup>11</sup>.

Увеличился значительный рост влияния правоприменительной практики на конституционное регулирование экономических отношений и правового статуса человека в России, прежде всего практики Конституционного Суда. Конституционный Суд берет на себя инициативу наполнения реальным нормативным содержанием конституционные основы рыночных отношений<sup>12</sup>; суды существенным образом влияют на взаимоотношения человека и гражданина<sup>13</sup>.

### **Третий аспект – экономические гарантии прав человека и права человека в реализации экономических основ.**

Гарантированность правового статуса человека напрямую зависит от экономических возможностей государства. А они сегодня, после (или во время) мирового финансового кризиса, ухудшились в сравнении с докризисным (и тогда неудовлетворительным) состоянием.

Трансформация конституционных основ российской экономической модели осуществляется по нескольким направлениям: с помощью увеличения роли и объема регулятивного воздействия государства в экономике, расширения позиции государства как суверенного собственника; посредством социализации, что проявляется в повышении политико-правовой ответственности частной собственности, формирования в качестве ведущего принципа идеи социальной справедливости<sup>14</sup>.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства от 17 ноября 2008г. №1662-р<sup>15</sup>, подтверждается, что в России в основном завершен переход к рыночной системе, создана база правовых норм и других институтов, обеспечивающих функционирование рыночных отношений, заработали конкурентные рынки товаров и услуг. Главные цели, по мнению государства, выполнены,

---

<sup>11</sup> См.: Гаджиев Г.А. Конституция России как правовая основа экономики: правовая модель и современность // Известия вузов. Правоведение. 2009. N 2. С. 83 - 90.

<sup>12</sup> См.: Бондарь Н.С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности( в контексте решений Конституционного Суда России, М., 2006,с.6-8; Немеянова С.Э. Основы конституционного строя Российской Федерации в решениях Конституционного Суда // "Журнал конституционного правосудия", 2008, N 4.

<sup>13</sup> См.: Шугуров М.В. Международное право прав человека в практике Конституционного Суда Российской Федерации (ценностные и нормативные аспекты) // "Журнал конституционного правосудия", 2008, N 6. С. 7.

<sup>14</sup> См.: Баренбойм П.Д., Гаджиев Г.А., Лафутский В.И., Мау В.А., Конституционная экономика: Учебник для юрид. И эконом. Вузов., М. 2006, С.29-41.

<sup>15</sup> 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» // СЗ РФ. 2008. N 47. Ст. 5489; 2009. N 33. Ст. 4127.

достигнута макроэкономическая стабильность, экономический рост приобрел устойчивый и динамичный характер. Указанная глобальная проблема качественного развития социально-экономической модели нашего общества предполагает адекватное конституционно-правовое решение, регулирование поставленных задач. В концепции констатируется нерешенность ряда социальных и институциональных проблем, которые препятствуют достижению конституционных ценностей в российской экономике.

Перед современными рыночными государствами стоят грандиозные по своей сложности задачи: с одной стороны, обеспечить основы рыночной экономической системы (свобода экономической деятельности и т.д.) со значительными элементами социализации общества, а с другой, сохранить государственный суверенитет, важнейшим элементом которого является экономический суверенитет. Выход в корректировке конституционных основ экономической системы посредством расширения роли государственных начал в экономике России – процесс объективный. Вся проблема в мере и формах государственного вмешательства, участия и воздействия, их адекватности и, главное, действие под эгидой приоритета прав человека.

Исследователи оценивают сегодняшнее состояние России как формального социального государства на уровне первой половины 20-х годов XX века. Причинами называют «несоответствие экономических, социальных и иных целей политики государства, а также что сейчас по важнейшим макроэкономическим показателям Российская Федерация находится в группе развивающихся стран. Кроме того, на сегодняшний день нет окончательной определенности с моделью социального государства»<sup>16</sup>.

В настоящее время практически все страны мира испытывают определенные трудности в социальной сфере, что заставляет их пересматривать свои традиционные модели социального государства, но не его ценности. При этом упомянутые трудности не вызваны мировым финансовым и экономическим кризисом. Он только обострил обозначенные временем проблемы и сократил время на раздумывания. Россия, в свою очередь, не вправе отказываться от конституционной нормы-цели. Ей необходимо сформировать собственную концепцию социального государства, найти оптимальное сочетание базовых инструментов социального государства и двигаться в общество социально-ориентированных государств.

---

<sup>16</sup> См.: Зорькин В.Д. Конституция и права человека в XXI веке. К 15-летию Конституции РФ и 60-летию Всеобщей Декларации прав человека. М., 2008. С.160.

*Артемова С.Т.*

ФГБОУ ВПО «Ульяновский  
государственный университет»,  
г. Ульяновск

## **СОСТАВ И ТРЕБОВАНИЯ К СУДЬЯМ КОНСТИТУЦИОННЫХ И УСТАВНЫХ СУДОВ КАК КРИТЕРИИ ОБЪЕКТИВНОСТИ И БЕСПРИСТРАСТНОСТИ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ ПО ЖАЛОБАМ ГРАЖДАН**

Субъекты Российской Федерации в значительной степени проявляют самостоятельность в вопросах организации конституционных (уставных) судов. Это вытекает из конституционного права субъекта Федерации самостоятельно образовывать свои органы государственной власти, куда относятся и суды субъектов РФ. Однако эти органы государственной власти должны формироваться в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами их образования, установленными на федеральном уровне.

В отношении судов, как федеральных, так и судов субъектов РФ, Конституция РФ (ст. 119) установила требования к судьям, указав при этом, что федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» установил основы статуса судей в Российской Федерации. Согласно ему все судьи обладают единым статусом и различаются между собой только полномочиями и компетенцией. При этом особенности правового положения отдельных категорий судей определяются федеральными законами, а случаями, ими предусмотренными, также и законами субъектов РФ (ст. 12 Закона). Порядок наделения полномочиями судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ устанавливается федеральными законами и законами субъектов РФ (ч. 4 ст. 13 Закона).

Анализ Конституции РФ и федерального законодательства в части, касающейся требований к судьям, основам их правового статуса, применительно к конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации, показывает, что субъекты РФ имеют право устанавливать дополнительные требования к судьям конституционных

(уставных) судов, определять их численный состав, особенности правового положения, порядок наделения полномочиями, возрастной предел и сроки полномочий судей конституционных (уставных) судов.

Самостоятельность в решении этих вопросов самими субъектами Федерации привела к разнообразию правовых норм конституций, уставов, законодательства субъектов РФ по вопросам организации конституционных (уставных) судов. Их обобщенный анализ показывает, что численный состав конституционных (уставных) судов в разных субъектах РФ определен по-разному. Данные нормы не носят унифицированного характера. Это свидетельствует о том, что количество судей конституционных и уставных судов субъектов РФ относительно невелико и соответствует возможностям бюджетов субъектов Федерации, из которых финансируются данные суды. Ж. И. Овсепян вполне правомерно отметила, что конституционные (уставные) суды субъектов РФ в сравнении с Конституционным Судом РФ представляют собой более узкие коллегии<sup>17</sup>.

Однако минимальное количество судей конституционных (уставных) судов не является оптимальным. Трех – четырех судей может быть недостаточно для обеспечения кворума и для вынесения обоснованного решения, так как будет отсутствовать специализация судей. Нам представляется наиболее удачной численность судей конституционных и уставных судов субъектов РФ – не менее пяти. Этот состав позволит обеспечить кворум в судебных заседаниях и ввести специализацию судей по отдельным отраслям права, что будет положительно сказываться на качестве работы этих судов и обоснованности их решений.

Законодательство субъектов РФ предусмотрело разные варианты назначения на должности судей конституционных и уставных судов. Вместе с тем, при всем разнообразии правовых норм все судьи назначаются (избираются) законодательными (представительными) органами субъектов РФ. Различия наблюдаются в процедурах этого назначения. Так, например, судьи Конституционного Суда Республики Адыгеи избираются парламентом республики на основе равного представительства кандидатов от законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти. В Республике Татарстан судьи Конституционного Суда избираются парламентом по представлению Президента республики и Председателя Государственного Совета в

---

<sup>17</sup> Овсепян Ж. И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации. 1990 – 2000 гг. М., ИКЦ «МарТ», 2001. С. 216.

равной численности. В Санкт-Петербурге судьи Уставного суда назначаются Законодательным Собранием по представлению Губернатора и группы депутатов численностью не менее семи депутатов. Уставный суд Калининградской области назначается областной Думой по представлению Главы администрации области и одной трети от установленного числа депутатов областной Думы. В большинстве субъектов Российской Федерации судьи конституционных и уставных судов назначаются законодательными (представительными) органами субъектов РФ по представлению главы субъекта Федерации.

Тенденцией развития законодательства субъектов РФ о конституционных (уставных) судах после 2000 г. стал переход полномочий по представлению кандидатур на должности судей этих судов к главам исполнительной власти субъектов РФ. Законодательному же органу принадлежат полномочия только по назначению (избранию) судей конституционных (уставных) судов.

Такой порядок назначения судей нам представляется ущербным. Приращение роли законодательного органа в выдвижении кандидатур на должности судей по сравнению с исполнительной властью не в полной мере отвечает конституционному принципу разделения властей и принципу конкурсного отбора кандидатов на должности судей, установленному федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» (ч. 5 ст. 13 Закона). Поэтому наиболее целесообразным был бы принцип равного представительства кандидатов от законодательной и исполнительной ветвей власти субъектов РФ.

Сроки полномочий судей законодательством субъектов РФ также определяются по-разному – от пяти лет в Северной Осетии – Алании до «без ограничения срока полномочий» в Дагестане, Карелии, Коми. Преобладающим же сроком полномочий судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ является срок 10 – 12 лет, реже 15 лет.

Характерной чертой законодательства о конституционных (уставных) судах субъектов РФ в 2001 – 2011 гг. стало ограничение сроков полномочий судей определенным периодом. На этот процесс свое влияние оказала поправка в федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», установившая срок полномочий судьям этого суда – пятнадцать лет<sup>18</sup>. До этого времени законодательство субъектов РФ при определении сроков полномочий

---

<sup>18</sup> ФКЗ от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» в ред. ФКЗ от 8 февраля 2001 г. Ст. 12.

судей конституционных (уставных) судов ориентировалось на нормы федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», не ограничивающего сроки полномочий судей федеральных судов, если иное не установлено Конституцией РФ, федеральным конституционным законом и принятым в соответствии с ними федеральным законом о статусе судей (ст. 14 Закона).

В науке конституционного права высказывалась точка зрения, согласно которой оптимальным сроком полномочий для судей конституционного (уставного) суда является срок в пять лет, поскольку Трудовой кодекс допускает заключение срочного трудового договора максимум на пять лет<sup>19</sup>. Однако эта позиция нам представляется недостаточно обоснованной. Ведь, кроме срочных трудовых договоров сроком до пяти лет, Трудовой кодекс РФ предусматривает заключение трудовых договоров на неопределенный срок и срочных трудовых договоров на иной срок в соответствии с федеральными законами<sup>20</sup>. Это означает, что трудовой договор с судьями конституционных и уставных судов может быть как бессрочным, так и срочным – на срок полномочий данного судьи.

Пределные сроки пребывания в должности судьи конституционного (уставного) суда законодательством субъектов РФ в соответствии со ст. 11 закона «О статусе судей в Российской Федерации» решаются по-разному – от 60 лет в Курганской области до 70 лет – в Башкортостане, Татарстане, Тыве, Северной Осетии – Алании, Калининградской области. Преобладающей тенденцией в отношении предельного срока является возраст в 70 лет.

В субъектах Федерации, где срок полномочий судей конституционных (уставных) судов ограничен, устанавливается запрет на повторное избрание (Башкортостан, Иркутская, Свердловская области) либо допускается такое избрание, но не более чем на два срока подряд (Калининградская, Курганская области), либо вопрос о повторном избрании судей опускается (Адыгея, Санкт-Петербург). В последнем случае это означает, что возможны повторные избрания одного и того же судьи на очередные сроки полномочий в состав конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации.

---

<sup>19</sup>Ливеровский А. А. Правовые проблемы регулирования создания и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации// Ученые записки. Вып. 7. СПб., 2001. С. 94.

<sup>20</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации. Ст. 58.

Законодательство субъектов РФ в части, касающейся требований к кандидатам на должности судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ, в 2001 – 2011 гг. претерпело изменения. Ранее во многих субъектах Федерации, в частности в Адыгее, Дагестане, Карелии, Коми, Марий – Эл, Татарстане предусматривались более высокие, по сравнению с федеральным законодательством, требования к кандидатам на должности судей в виде практического стажа по юридической профессии – не менее десяти лет. В некоторых республиках кандидат на должность судьи обязан был иметь гражданство данной республики, что противоречило конституционному праву на свободу передвижения и выбор места жительства и ограничивало право граждан РФ на равный доступ к государственной службе.

В настоящее время законы субъектов Федерации о конституционных (уставных) судах закрепляют конституционные нормы и нормы закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации», согласно которым судьей может быть гражданин РФ, достигший возраста 25 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет.

Такой подход регионального законодателя к закреплению требований к кандидатам на должности судей конституционных (уставных) судов объясняется тем, что федеральное законодательство установило единый правовой статус для всех судей в Российской Федерации и единые требования к кандидатам на должности судей. Более высокие требования могут быть установлены к кандидатам на должности судей высших судов Российской Федерации, куда входит и Конституционный Суд РФ. Они предусмотрены соответствующим федеральным законодательством. Требования же к кандидатам на должности судей конституционных (уставных) судов в субъектах не могут быть урегулированы иначе, чем это сделано в Конституции РФ и федеральном законодательстве.

При отборе кандидатов на должности судей конституционных (уставных) судов в субъектах Федерации предъявляются повышенные требования к уровню их квалификации. Так, например, все судьи Конституционного Суда Республики Татарстан, наряду с высшим юридическим образованием и высокой квалификацией, имеют ученые степени кандидатов наук: юридических, экономических и политических. Все они специализируются по разным отраслям права, что создает возможность для успешного рассмотрения самых различных категорий

дел, относящихся к компетенции Конституционного Суда республики<sup>21</sup>.

Руководство конституционных (уставных) судов формируется на основе демократических процедур. В их содержании за последние годы в субъектах РФ изменений практически не произошло, так как субъекты Федерации такие процедуры определяют самостоятельно, без учета федерального законодательства. В. А. Кряжков провел обобщенный анализ законодательства субъектов РФ о конституционных (уставных) судах в части, касающейся процедур избрания руководства судов, куда входят председатель, заместитель председателя и секретарь суда<sup>22</sup>.

Указанные должностные лица избираются разными способами. В Адыгее, Дагестане, Карелии, Тыве, Якутии, Красноярском крае, Свердловской, Калининградской, Курганской областях, Санкт-Петербурге они избираются самими судьями из их состава. В Иркутской области – так же, но в присутствии Губернатора и Председателя Законодательного Собрания. В Башкортостане, Бурятии, Кабардино-Балкарии, Коми, Северной Осетии – Алании – парламентом по представлению Президента республики, в Татарстане – по предложению судей Конституционного Суда.

Таким образом, за последние годы законодательство о конституционных (уставных) судах субъектов РФ в части, касающейся состава, порядка формирования этих судов и статуса судей, претерпело значительные изменения, суть которых свелась к его приведению в соответствие с федеральным законодательством, установлению дополнительных требований к уровню профессиональной подготовки судей, ограничению сроков их полномочий.

Высокий профессиональный уровень судей конституционных и уставных судов субъектов РФ позволяет более качественно органам конституционной юстиции защищать права и свободы человека и гражданина в случае их нарушения нормативным правовым актом, в полной мере обеспечивать баланс между свободой человека и властью государства.

---

<sup>21</sup> Нафиев С. Х. Конституционное правосудие в Республике Татарстан // Право и жизнь. 2003. № 1. С. 25.

<sup>22</sup> Конституционное право субъектов Российской Федерации. М., 2002. С. 510 – 511.



Акционерный коммерческий банк  
«ЭКСПРЕСС-ВОЛГА»,  
юрисконсульт юридического отдела

## **КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В КРЕДИТНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ**

Для обеспечения достижения стабильности общества и государства корпоративное управление имеет непреходящее значение. Вопросы корпоративного управления в кредитных организациях в целом находятся в поле зрения их регулятора – Центрального банка РФ.

Создавая эффективную систему корпоративного управления, банки сталкиваются с необходимостью решать множество специфических вопросов в дополнение к тем, с которыми имеют дело акционерные общества, действующие в реальном секторе экономики. Во-первых, отношения между собственниками и менеджерами в банковском бизнесе гораздо сложнее, чем в реальном секторе. Это связано, прежде всего, с неравномерностью распределения информации между различными участниками рыночных отношений вследствие жесткого регулирования со стороны надзорных органов, института банковской тайны. Во-вторых, банкам, в отличие от нефинансовых компаний, для выполнения функции финансового посредничества достаточно относительно низкой доли собственных средств в пассивах, что предопределяет критическую зависимость банков от доверия множества вкладчиков.

Однако значимость и актуальность корпоративного управления на сегодняшний момент, по мнению ученых, пока недостаточна осознана. Взять хотя бы имеющееся на сегодняшний день корпоративное законодательство в банковской сфере. Это всего несколько Писем ЦБ РФ оперативного характера.

Одним из главных выводов проведенного компанией ЗАО «КПМГ» совместно с Национальным советом по корпоративному управлению (НСКУ) исследования в мае-июне 2009 г. среди российских компаний и банков является то, что в условиях финансово-экономического кризиса интерес компаний к совершенствованию

внутреннего аудита значительно вырос<sup>23</sup>. Ключевым аспектом, который нужно изменить, почти все респонденты (90%) указали систему управления рисками. Так, 48% представителей компаний-респондентов отметили «систему внутреннего контроля» как область корпоративного управления, которая должна подвергнуться серьезному реформированию, что свидетельствует о невысокой степени эффективности деятельности служб внутреннего аудита в настоящее время. Во многих российских компаниях, за исключением банков, они вообще отсутствуют.

Повышение ответственности менеджмента и членов совета директоров в качестве приоритетного направления реформирования выделили 39% участников опроса. На необходимость совершенствования существующей практики раскрытия информации – одного из ключевых компонентов практики корпоративного управления – указали 35%. По данным Банка России, на начало 2009 г. более 86% от общего количества действующих кредитных организаций раскрывали информацию о своей деятельности в интернет-представительстве Банка России, более 65% от общего количества действующих банков организаций дали согласие на раскрытие данных<sup>24</sup>.

Информационная прозрачность является одним из факторов инвестиционной привлекательности и деловой репутации компании и, особенно, кредитной организации. Раскрытие информации о деятельности компании и банка необходимо акционерам, потенциальным инвесторам и другим заинтересованным сторонам для принятия взвешенных и обоснованных решений.

В целом же представители компаний отметили, что «менять нужно не систему, а практику применения корпоративного управления». Обращает на себя внимание тот факт, что никто из респондентов не согласился с утверждением, что в корпоративном управлении необходимо все оставить без изменений.

---

<sup>23</sup>См.:Черникова Л.И., Заернюк В.М. О проблемах корпоративного управления в кредитных организациях

// Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет, 2010. № 5. С. 8.

<sup>24</sup>Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2008 году. Центральный банк Российской Федерации. 2009.

За прошедшие 5 лет банковским сообществом при активном участии АРБ и Банка России была проведена большая работа, направленная на повышение качества банковской деятельности. В частности, разработаны и утверждены семь стандартов качества по различным направлениям банковской деятельности. В то же время стандарт по корпоративному управлению, который определял бы свод единых для всех кредитных организаций правил, еще не разработан и в настоящее время отсутствует.

Низким уровнем корпоративного управления (серьезными конфликтами интересов и их неэффективным разрешением в рамках неразвитой системы правоприменения) многими исследователями объясняется сложность ситуации с управлением рисками в банках стран формирующимися рынками, к коим, по праву, можно отнести и Россию. Конечно, отсутствие единого стандарта по корпоративному управлению не означает отсутствие деятельности в этом направлении: в этом случае элементы корпоративного управления в той или иной степени могут проявляться в других стандартах. Но, тем не менее, обращает на себя внимание тот факт, что постепенно требования к корпоративному управлению начинают появляться в законодательстве разных стран. Высока вероятность того, что эта тенденция, особенно в связи с последним кризисом, будет только усиливаться. Предстоящее вступление нашей страны в ВТО, подразумевающее постепенную либерализацию доступа иностранных банков к российскому рынку финансовых услуг, неизбежно приведет к обострению конкуренции отечественных кредитных организаций с мощными международными банками<sup>25</sup>. Таким образом, российским банкам предстоит пройти через полосу нелегких испытаний, кардинально улучшить качество управления рисками и корпоративного управления. Только добившись этого, российские банки смогут выстоять в конкурентной борьбе и остаться самостоятельными организациями.

И, тем не менее, внимание к внедрению современных принципов корпоративного управления в последнее время возрастает и в России. Это, по мнению Н.М. Кониной объясняется тем, что «при всем многообразии суть любой разновидности управления – в направлении и согла-

---

<sup>25</sup>См.: Черникова Л.И., Заернюк В.М. Указ.соч. С. 11.

совании (координации) действий участников процесса, явлений и подчинении их целенаправленной воли управляющего субъекта»<sup>26</sup>. В данном случае управляющий субъект – соответствующий орган управления кредитной организации. Кредитные организации, как и иные коммерческие организации, обладают административно-правовым и финансово-правовым статусом, который проявляется, прежде всего, во взаимоотношениях этих организаций и государственных органов<sup>27</sup>. Учитывая наличие публичного интереса в сфере корпоративного управления в банках, Банк России не может оставить вне регулирующего воздействия данные вопросы и в этом смысле возможно говорить о согласованных процессах управляющего воздействия Центрального банка РФ.

Несмотря на декоративный характер целого ряда корпоративных процедур, в последнее время происходят определенные позитивные сдвиги в части совершенствования корпоративного управления в банковском секторе. Однако его традиции не стали еще достаточно прочными, уровень корпоративного управления пока далек от совершенства. Как известно, еще в 2003 г. Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг впервые в России разработала Кодекс корпоративного поведения, который стал рекомендательным документом, который и по сей день определяет поведение российских компаний и банков.

Наиболее важными направлениями развития культуры банковского дела признано повышение профессиональных навыков и уровня этических норм деятельности руководства, сотрудников, а также учредителей (участников) кредитных организаций. Кроме того, и Правительство России, и Банк России подчеркнули, что стимулом к повышению культуры банковского дела и укреплению взаимодействия в банковском сообществе явилось принятие банковским сообществом этических принципов банковского дела, в разработке которых ведущую роль играют сами кредитные организации и их ассоциации. Весной 2008 г. Ассоциация российских банков одобрила и вывесила на своем сайте Кодекс этических принципов банковского дела. За про-

---

<sup>26</sup> Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части: Курс лекций. М., 2004. С. 18.

<sup>27</sup> См.: Пастушенко Е.Н. Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: процессуальные аспекты финансово-правовой теории. С. 22.

шедший период (по состоянию на 30 августа 2011 года)<sup>28</sup> к нему присоединилось 96 кредитных организаций.

На встрече руководства Банка России с руководителями коммерческих банков, организованной Ассоциацией региональных банков России был представлен для обсуждения и дальнейшего совершенствования проект Кодекса безупречной банковской практики<sup>29</sup>, направленный на формирование цивилизованного рынка банковских услуг, усиление его транспарентности, укрепление доверия к кредитным организациям, повышения уровня корпоративной культуры и социальной ответственности. По результатам опроса банковское сообщество в целом одобрило проект Кодекса безупречной банковской практики, подготовленный Ассоциацией. Указанный документ отражает позитивные тенденции повышения правовой культуры в сфере денежно-кредитных отношений и формирования должной финансово-правовой культуры в сфере денежно-кредитных отношений. Соблюдение банковским сообществом принципов информационной открытости и прозрачности повысит доверие граждан, снизит риски вкладчиков и кредиторов, обеспечив приток ресурсов в банковскую систему.

Задача такого рода документов утвердить принципы делового оборота, отвечающие целям формирования здоровой рыночной среды.

---

<sup>28</sup> Кодекс этических принципов банковского дела // <http://www.arb.ru/site/>

<sup>29</sup> См.: Проект Кодекса безупречной банковской практики (Основные положения документа) // Деньги и кредит. 2007. № 2. С. 3-10.

ФГБОУ ВПО «Ульяновский  
государственный университет»,  
г. Ульяновск

## **«ПАРТИЯ ВЛАСТИ» КАК АГЕНТ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРОСТРАНСТВА ВЗАИМОДЕЙСТВИЙ ВЛАСТИ С ОБЩЕСТВОМ И БИЗНЕСОМ**

«Партия власти» стала одной из главных специфических категорий политического процесса постсоветской России. Согласно твердо устоявшемуся мнению в научном сообществе, «партия власти» представляет собой политическую организацию, которая создается правящей группой для сохранения своей власти. С этой целью «партия власти» выражает позиции правящей группы в парламенте, упрощая процесс принятия и реализации политических решений; объединяет электорат вокруг находившейся у власти группировки, консолидирует элиты. «Партия власти» отвечает партийным критериям лишь внешне. Сущностно «партия власти» партией вовсе не является: из всех функций, присущих партиям, она выполняет только функцию легитимации.

Существование «партии власти» обусловлено установившимся в России суперпрезидентским характером политического режима. При формально демократических условиях правящей группировки для осуществления монополии на власть стала необходима новая посредническая организация, «партия власти». Ее главным предназначением стало преодоление ограничений на власть в системе разделения властей<sup>30</sup>. Незрелость российских политических институтов и преобладание «патрон-клиентных» связей в качестве доступа к ресурсам власти обусловили слабость партийной системы России. Ввиду этих обстоятельств, «партия власти» в России является функцией не партийной системы, а моноцентрического политического режима.

Исторически русский моноцентризм не предполагает поиск компромисса между интересами различных социальных групп. Сами эти интересы не институционализируются и не являются центром кристаллизации политических сил. В результате отношения взаимо-

<sup>30</sup> Глебова И. И. Партия власти // Полис, 2004, № 2 –с.85-92;

действия и диалога, свойственные демократическим политическим системам, заменяются отношениями управления. Вследствие этого наиболее востребованной становится другая модель политического поведения. Ее главным принципом является встраивание политического субъекта в сложившуюся властную конструкцию.

Можно сказать, что самодержавная сущность власти в России сохранилась и продолжает свое существование. Однако остается неизменной и другая характеристика русской власти – сакральность. Принятие ключевых решений и большинство внутриэлитных взаимодействий проходит в непубличной сфере. Однако современный моноцентризм все более нуждается в имитации своего демократического характера. Складывается противоречивая ситуация: с одной стороны, наличие демократических институтов снижает потенциал прямого управления правящей группой политическим пространством; с другой стороны, именно демонстрация верности высшей федеральной бюрократии демократическим устремлениям является одним из основных средств легитимации правящей группы. Именно «партия власти» позволяет нейтрализовать разрушительное действие этого противоречия для режима. С одной стороны, «партия власти» позиционирует правящую группировку как сообщество прогрессивно настроенных политиков, проводящих постепенную демократизацию режима при сохранении стабильного темпа развития. С другой стороны, отслоение сферы публичной виртуальной политики и непубличной реальной происходит во многом благодаря участию «партии власти» в политическом процессе.

Трансформация «партии власти» в доминирующую партию позволяет усовершенствовать ее как механизм управления элитами и обществом. В 90-е годы «партия власти» объединяла в себе определенную часть политических элит, ориентированных на Кремль. Однако, партия создавалась не как стратегический проект, а больше по инерции с целью соответствовать новым демократическим «правилам игры». Осознание практической пользы для правящей группы от доминирующей «партии власти» в демократических условиях приходит после получения хороших результатов «Единства» на выборах в 1999 году. Построенная на ее основе в новом веке «Единая Россия» объединяет в себе большинство элит вертикали власти. В результате возрастает стабильность моноцентризма, повышается управляемость политическим процессом на федеральном и региональном уровнях. Однако монополизация политического пространства несет в себе и значительные не-

достатки. Критерии эффективности чиновничества размываются, наиболее востребованным поведением среди политиков становится имитация деятельности в рамках заданных направлений и демонстрация лояльности вышестоящим руководителям.

«Партия власти» становится главным игроком в партийном поле. Это предопределяет возможность повышения ее информационного воздействия на избирателей. Суть этого воздействия – обоснование правильности проводимого политического курса и отсутствие ему достойных альтернатив. В последнее время интенсифицируются попытки придать политической платформе «Единой России» форму идеологии, что существенно осложняется ее крайним эклектизмом. Идеологическая «всеядность» «партии власти» призвана консолидировать как можно более широкие слои населения вокруг реализуемого политического курса. Этой идее отвечает центристская политическая позиция, которая в действительности подразумевает под собой приспособление к любым инициативам правителя. Исключения составляют случаи имитации оппозиционности, имеющие целью устранение негативных аспектов в имидже «Единой России».

Однако промежуточное место «партии власти» между правящей группой и обществом в иерархии властных отношений нельзя назвать посредничеством, так как последнее понятие предполагает наличие диалога. В случае с российской действительностью коммуникация между властью и обществом напоминает больше монолог. «Партия власти» доносит содержание инициатив правящей группы до широких слоев населения, способствует популяризации этих идей. Однако «партия власти» не может выступить реальным механизмом продвижения и реализации гражданских интересов, так как полностью сориентирована на правящую элиту. Более того, информационная монополия «Единой России» открывает ей широкие возможности для манипулирования. Тем самым «партия власти» может «конструировать гражданские запросы в соответствии с собственными приоритетами и предпочтениями правительственного курса»<sup>31</sup>.

«Партия власти» является одной из наиболее динамично развивающихся политических организаций в современной России. Ее политические метаморфозы вызваны попытками приспособиться к изменяющимся общественным потребностям в условиях плавного

---

<sup>31</sup> Соловьев А.И. Институциональные эксперименты в пространстве политической культуры: реалии русского транзита. Политическая наука в современной России: время поиска и контуры эволюции: Ежегодник 2004, М.: «Российская политическая энциклопедия», 2004, с.322.



снижения рейтинга этой партии и политического тандема Д.Медведева и В.Путина. Именно рейтинг «партии власти» является главной гарантией ее существования и залогом дальнейшей эксплуатации этого проекта правящей группой. Вследствие этого «партия власти» пытается найти новые технологии стабилизации своего рейтинга. Однако изменения «партии власти» касаются лишь ее внешней стороны: сущность и предназначение «партии власти» остаются неизменными.

Роль «партии власти» в отношениях между властью и бизнесом представляют собой другую сложнейшую проблему. Эффективное взаимодействие с органами власти является одним из главных факторов успеха для многих субъектов бизнеса. Новые функции, которыми была наделена «партия власти» повысили ее потенциал лоббирования в глазах бизнесменов. Номинирование кандидатов в губернаторы, согласование кадровых перестановок в правительстве, доступ к административным ресурсам и электоральный потенциал – все это позволяет «партии власти» более эффективно, чем другим партиям, продвигать интересы различных бизнес-групп. Тем самым членство в «партии власти» и инвестирование в ее структуру является необходимым условием для создания преференций бизнесу. Это порождает специфические отношения взаимозависимости «партии власти» и бизнеса, основанные на взаимной выгоде.

Массовое вступление экономических элит в «партию власти» хоть и соответствует моноцентрической схеме, однако таит в себе опасность дестабилизации. Разросшаяся структура «Единой России» поглотила в себя многих крупных игроков в бизнесе на федеральном и региональном уровне, ранее конфликтовавших между собой. Тем самым «партия власти» устанавливает некий консенсус между противоборствующими бизнес-группами и границы для допустимых политических действий. Переход на пропорциональную систему выборов также изменил взаимодействие бизнес-групп с «партией власти». Включение кандидатов в партийные списки стало предметом торга и конкуренции между различными субъектами бизнеса<sup>32</sup>. Это усиливает коммерциализацию

---

<sup>32</sup> Вилков А.А. «Перспективы трансформации многопартийности в России»//Центр и вертикаль: российская политическая традиция. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (с международным участием). Ульяновск, 19 сентября 2009 года.

цию отношений власти и бизнеса. В свою очередь взаимодействия между бизнесом и властью опосредуются только текущим взаимным интересом, что резко сужает возможности их развития и перехода на новый уровень.

Таким образом, политические элиты «партия власти» объединяет в одну мощную структуру, что ограничивает вариации их политического поведения. Это способствует тому, что эффективная работа заменяется имитацией деятельности и демонстрацией лояльности политическому курсу.

Экономическим элитам моноцентрический режим через «партию власти» навязывает консенсус и устанавливает рамки для политического действия. Также партия-монополист коммерциализирует взаимоотношения бизнеса и власти, что снижает диапазон взаимодействий различных бизнес-групп с властью.

«Партия власти» ведет интенсивную общественную работу, однако эта работа направлена на популяризацию власти, а не агрегирование и артикуляцию интересов различных социальных групп. Это, по сути, блокирует механизм обратной связи и ограничивает пространство взаимодействий общества и власти.

Тем самым взаимодействия «партии власти» с обществом и бизнесом призваны устанавливать правила моноцентрического режима. Главным образом именно через установление и поддержание этих правил «партия власти» способствует повышению управляемости политическим пространством со стороны правящей группы

ГОУ ВПО «Тамбовский государственный  
университет им. Г.Р. Державина»  
г. Тамбов

## БЕЗОПАСНОСТЬ ЧЕЛОВЕКА – БЕЗОПАСНОСТЬ ОБЩЕСТВА – ГОСУДАРСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Потребность в безопасности – одна из первичных потребностей всего сущего. Безопасность воплощает в себе одну из общих характеристик всякого объекта (одна из форм реализации бытия объекта, одно из условий существования объекта)<sup>33</sup>. Биологический организм, безусловно, не является исключением. На этот счет Ч.М. Нигматуллин справедливо отмечает: «Основополагающий принцип на разных уровнях организации жизни – от организма, популяции и сообществ живых организмов вплоть до биосферы – стремление к выживанию, а точнее – к самосохранению»<sup>34</sup>. Иными словами – стремление к безопасности. Проблемы безопасности всегда стояли и стоят как перед человечеством, так и перед конкретным человеком<sup>35</sup>. Говоря о безопасности человека, следует отметить, что в пирамиде базовых человеческих потребностей по А. Маслоу второе место занимает именно потребность в безопасности<sup>36</sup>. Таким образом можно сделать вывод о том, что начиная с появления человека, потребность в безопасности существует у каждого индивида, независимо от ступени исторического развития.

Рассматривая вопросы безопасности с позиции «цель - средство», необходимо остановиться на такой совокупности людей как общество. Известно, что общество возникло гораздо раньше государства. В современной науке общество рассматривается как целостный социальный организм, как система<sup>37</sup>. Следует отметить, что одним из свойств сис-

---

<sup>33</sup> Демин И.В. Сущность и содержание понятий «безопасность», «общественная безопасность» и «национальная безопасность» // Вестник Екатеринбургского института. 2009. № 1. С. 29.

<sup>34</sup> Нигматуллин Ч.М. Целеполагание основных биологических систем: организм, популяция, сообщество и биосфера // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Биология. 2005. № 1. С. 148.

<sup>35</sup> См.: Симонова М.М. Основы управления безопасностью // Научный вестник МГИИТ. 2009. Т. 2. № 2. С. 89.

<sup>36</sup> Насибулина А.И., Сулейменова Н.С., Осик Ю.И., Наплеков Д.С. Различия в потребностях людей по А. Маслоу как градация их уровня развития // Международный журнал экспериментального образования. 2011. № 4. С. 15.

<sup>37</sup> Системный подход, рассматривающий общество как тип социальной системы, формируется в науке под влиянием общей теории систем (Обысов А.Н. Потребности людей как основа управления социальными системами // Теория и практика общественного развития. 2010. № 3. С. 23).

темы ученые называют безопасностью. Поэтому «системы должны представлять собой не просто комплексы взаимодействующих элементов, а быть способными в широком диапазоне вариаций внешних условий своего существования сохранять свою целостность, устойчивость и жизнеспособность»<sup>38</sup>. Более того, безопасность нередко рассматривают как показатель качества функционирования системы<sup>39</sup>. Отсюда можно сделать вывод, что общество (как система) обладает свойством обеспечивать безопасность, причем как самого общества, так и человека как части общества. Нам представляется, что не следует отождествлять понятия «безопасность общества» и «общественная безопасность». В первом случае общество понимается в широком смысле, как исторически сложившееся совокупность людей, то есть то общество, которое впоследствии создает государство, то есть «общество над государством». Категория же «общественная безопасность», которая нередко употребляется в сочетании с понятием «общественный порядок», на наш взгляд, подразумевает общество в узком смысле, как «общество внутри государства».

Перейдем к возникновению государства. В науке существует множество подходов к возникновению государства. Однако, бесспорно, что государство «обязано своему происхождению обществу и развивается вместе с обществом»<sup>40</sup>. Проблема возникновения государства также не остается в стороне от вопросов обеспечения безопасности. В настоящее время существует мнение, согласно которому цель создания государства – обеспечение безопасности. Так, С.А. Вершилов пишет, что «люди когда-то создали само государство как форму своей организации с главной целью – обеспечить безопасность»<sup>41</sup>. Потребность в безопасности с возникновением государства и права связывает также Е.И. Умрихина: «Врожденное, на уровне инстинкта самосохранения, стремление человечества к безопасности привело к образованию государства как способа защиты от внешних социальных угроз, в то время как возникновение права (в любых его формах) – результат попыток

---

<sup>38</sup> Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова ; ред. кол. : А.А. Гусейнов, В.А. Лекторский, В.В. Миронов [и др.] ; сост. П.П. Апрышко, А.П. Петров, Ю.Н. Солодучин. 8-е изд., дораб. и доп. М., 2009. С. 758.

<sup>39</sup> См., например: Баранов А.П. Григорьев В.Р. О возможности структуризации понятия «безопасность системы» // Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке. М., 2001. С. 37.; Мальцев В.А. Системный подход к исследованию проблем внутренней безопасности // Там же. С. 80.

<sup>40</sup> Капустина М.А. Право, общество, государство // Известия ВУЗов. Правоведение. 2008. № 5. С. 96.

<sup>41</sup> Вершилов С.А. От безопасности XX века к культуре безопасности XXI столетия // Известия Саратовского университета. 2008. Т. 8. Серия: Философия. Психология. Педагогика. Вып. 2. С. 4.

человечества избежать угроз внутри самого общества»<sup>42</sup>. Такой подход, безусловно, имеет право на существование, ввиду того, что государство по отношению к обществу выступает как средство управления, ведения общих дел, в том числе обеспечения безопасности. По справедливому мнению О.Д. Толстухина, государство – это мозг и руки общества, и оно призвано делать все необходимое, с чем общество справиться не в состоянии<sup>43</sup>. В частности, на наш взгляд, сюда можно отнести обеспечение безопасности.

Однако для обеспечения безопасности общества государство должно существовать и эволюционировать. С позиции теории систем государство (подобно обществу) тоже система и также нуждается в безопасности. Таким образом, мы выходим на проблему государственной безопасности. Учитывая роль государства как средства обеспечения безопасности общества, можно говорить о следующей зависимости: если не обеспечена государственная безопасность – под угрозой безопасность общества.

Итак, у человека есть потребность в безопасности. Какое-то время безопасность человека обеспечивает общество, но на определенной ступени исторического развития общество не справляется и образует государство с одной из целей – обеспечить безопасность. Однако для этого государство должно прежде всего обеспечить собственную безопасность. Поэтому обеспечение государственной безопасности будет являться непременным условием обеспечения безопасности общества и человека.

Следует отметить, что в настоящее время основное внимание во многих вариантах возможных стратегий безопасности обращено на необходимость перераспределения доминирования с безопасности государства на безопасность человека<sup>44</sup>. Такая позиция, на наш взгляд, не является правильной, потому как человек не может находиться в безопасности в небезопасном государстве. Безусловно, безопасность человека – важнейшая ценность и должна, непременно иметь приоритет по отношению к иным видам безопасности. Однако забывать при этом о государственной безопасности недопустимо, ввиду того, что безопасность человека должна являться следствием обеспечения государст-

---

<sup>42</sup> Умрихина Е.И. Безопасность как философско-правовая категория // Философия права. 2010. № 4. С. 54.

<sup>43</sup> Толстухин О.Д. Национальная безопасность в исторической ретроспективе // Обозреватель. 2009. № 12. С. 48. С. 50.

<sup>44</sup> Макаров В.Е., Бадаев Ю.Л. Методологические аспекты парадигмы безопасности // Обозреватель. 2009. № 7. С. 78.

венной безопасности. Иными словами, государственная безопасность – средство обеспечения безопасности человека и общества.

Говоря об обеспечении государственной безопасности, следует отметить тесную связь с правом, так как «право – необходимое средство обеспечения безопасности»<sup>45</sup>. Это подтверждает позиция многих исследователей. Так, Г.Цейетмайр отмечает, что «безопасность может быть обеспечена только при наличии соответствующих правовых предпосылок в деятельности политического управления, контролируемых механизмов, государственных институтов и специалистов, обладающих способностью к самоорганизации и кооперированию...»<sup>46</sup>. В.А. Мальцев на этот счет пишет: «Решить наисложнейшую задачу обеспечения безопасности можно лишь при повышении эффективности ее правовой обеспеченности»<sup>47</sup>. М.М. Файнберг отмечает в этой связи, что «любая безопасность не может осуществляться вне правовой системы, поскольку она не может быть вне права и вне правовых отношений»<sup>48</sup>. Той же позиции придерживается и И.Н. Глебов, который указывает: «Любая социальная общность, а тем более государственность стремится обеспечить свою безопасность при помощи права»<sup>49</sup>.

Проведенное исследование позволило нам сделать следующие выводы:

1. Безопасность человека, общества и государства с позиции «цель - средство» можно представить в виде цепочки: «безопасность человека – безопасность общества – государственная безопасность». То есть государственная безопасность является средством обеспечения безопасности общества и человека.

2. Важнейшим средством обеспечения государственной безопасности является право.

3. Вопросы государственной безопасности закрепляются в правовой системе любого государства.

---

<sup>45</sup> Зражевская Т.Д., Мальцев В.А. Безопасность: баланс интересов и правовые механизмы // Вестник воронежского государственного университета. Серия Право. 2008. № 2. С. 6.

<sup>46</sup> Цейетмайр Г. Что такое безопасность? // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2005 № 3/27. С. 260.

<sup>47</sup> Мальцев В.А. Сфера государственной безопасности: баланс интересов и механизм его обеспечения // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. тр. Вып. 21: «Правовой нигилизм» и «чувство законности» в России: соотношение, значение и формы / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 123.

<sup>48</sup> Файнберг М.М. Повышение эффективности функционирования правовой системы как фактора обеспечения государственной безопасности // Актуальные проблемы государственной безопасности Российской Федерации : сб. тр. науч. конф. / Рост. гос. ун-т. путей сообщения. Ростов н/Д, 2008. С. 97.

<sup>49</sup> Глебов И.Н. Правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : дис. ...д-ра юрид. наук. М., 1999.. С. 10.

*Кабанина Л.А.*

Балашовский институт (филиал)  
ФГБОУ ВПО «Саратовский  
государственный университет  
им. Н.Г. Чернышевского»  
г. Балашов

## **КРАЖА КАК РАСПРОСТРАНЕННЫЙ ВИД ХИЩЕНИЯ**

Право собственности занимает особое место в системе гражданских прав. Оно является регулятором экономических отношений и показателем личного благополучия граждан. Способами законодательно-го регулирования и юридической защиты этого важнейшего права во многом определяется характер общественных отношений.

Конституция Российской Федерации<sup>50</sup> закрепляет в числе основных прав граждан право собственности – право каждого иметь в собственности имущество, свободно владеть, пользоваться и распоряжаться им. Государство гарантирует гражданам защиту их прав и свобод. Кроме того, отношения собственности являются одной из фундаментальных основ, обеспечивающих нормальное функционирование экономики. Одним из способов защиты прав и свобод граждан, а также интересов общества и государства является их уголовно-правовая защита.

Действующая Конституция Российской Федерации<sup>51</sup> не только провозглашает право собственности, которое признается и охраняется государством, но и раскрывает его содержание: «Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами».

Как показывают материалы судебной практики, преступления против собственности составляют абсолютное большинство от регистрируемых в России преступлений. В условиях огромного размаха корыстной преступности уголовно-правовая защита собственности приобретает особое значение. Мелкие преступления против собственности являются наиболее распространёнными, они совершаются чаще всего и ущемляют интересы значительного числа лиц. Вместе с тем наиболее

---

<sup>50</sup> Конституция РФ (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // «Российская газета» от 25 декабря 1993 г. № 237.

<sup>51</sup> Конституция РФ (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // «Российская газета» от 25 декабря 1993 г. № 237. ст.35.

опасные преступления, посягающие не только на собственность, но и на личность, неприкосновенность, здоровье людей, общественную безопасность, представляют наибольшую общественную опасность, хотя совершаются реже.

Наиболее распространёнными преступлениями против собственности являются хищения, а самым распространённым видом хищения – кража.

В ряду всех форм корыстных преступлений кража по способу совершения преступления может быть признана наименее опасной: она не сопровождается применением физического или психического насилия; виновный не использует при её совершении имеющиеся у него полномочия или служебное положение, не применяет и обмана. Действует противоправно и тайно, скрытно от других лиц изымает чужое имущество против или вопреки волеизъявлению собственника, переводит похищенное в своё незаконное обладание и устанавливает над ним свою власть, распоряжается им как своим собственным. Однако кража, как свидетельствует статистика, является на настоящее время самым распространённым преступлением не только в общеуголовной корыстной преступности, но и в общем массиве преступлений. И это обстоятельство существенно повышает общественную опасность кражи, что требует вместе с тем наиболее полного и углублённого изучения и анализа данного вида преступления.

Анализ юридической литературы показывает, что изучению данного вида преступления посвящено немало научных работ. Ведущими специалистами в области исследования уголовной ответственности за хищения, и в частности кражу, являются А.И.Бойцов, Г.Н.Борзенков, В.А.Владимиров, А.А.Васильченко, Б.Д.Завидов и др. Они говорят о том, что одним из наиболее опасных преступных посягательств на частную собственность является кража. Это совершённое с корыстной целью противоправное безвозмездное изъятие и (или) обращение чужого имущества в пользу виновного или других лиц, причинившее ущерб собственнику или иному владельцу этого имущества. Российское уголовное право уделяет много внимания ответственности за кражу, предусматривает широкий диапазон мер наказания преступника.

Таким образом, уровень преступности, и в частности уровень совершения преступлений против собственности, всегда отображает социально-экономическое состояние общества и государства. Исходя из этого, можно сделать вывод, что с каждым годом, число краж должно уменьшаться, так как растёт благосостояние общества.



Поволжский институт им. П.А.Столыпина –  
филиал «Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ»  
г. Саратов

## ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ

Программные и организационные основы международного сотрудничества в области культуры выработывались и совершенствовались в течение многих десятилетий. В силу расширения культурных контактов народов и плюрализма культурного пространства, вопросы организации международного культурного сотрудничества являются весьма актуальными как для России, так и для всего мирового сообщества. В этой связи во многих выступлениях, как в прессе, так и на различных конференциях и симпозиумах часто высказываются мнения о неразработанности вышеуказанных проблем международного сотрудничества.

На всем протяжении развития международного культурного сотрудничества приоритетными направлениями было расширение и распространение знаний о культуре, сохранение и защита культурного наследия, межнациональный культурный обмен, уважение фундаментальных и универсальных принципов культурного обмена.

Значимость международного сотрудничества в регулировании отношений, складывающихся в сфере культуры, вытекает из ст. 15 Конституции, согласно которой: "...если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные федеральным законом, то применяются правила международного договора"<sup>52</sup>.

Среди основных международных нормативно-правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере культуры можно выделить сле-

---

52 Конституция Российской Федерации" 12.12.1993// "Собрание законодательства РФ", 26.01.2009, № 4, ст. 445.

дующие основополагающие документы: Конвенцию "О защите культурных ценностей в случае вооружённого конфликта" 1954 года, Конвенцию "Об авторском праве" 1971 года, Конвенцию "Об охране всемирного культурного и природного наследия" 1972 года, Конвенцию "О мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности" 1970 года, Конвенцию УНИДРУА по похищенным или незаконно вывезенным ценностям (Рим, 24 июня 1995 года), а также другие важнейшие документы.

Россия, являясь уникальной по своим размерам и масштабам ресурсов страной, не менее уникальна по своим культурным богатствам и самобытным традициям, многие из которых признаны ЮНЕСКО в качестве всемирного культурного наследия<sup>53</sup>. Являясь членом Комиссии по делам ЮНЕСКО, Россия приняла на себя обязательства по большинству международных конвенций, принятых в рамках данной организации. Кроме того Россия является активным участником международных отношений на европейском континенте, а именно Россия участвует в Европейском сотрудничестве по защите культурных ценностей, в частности приняты обязательства исполнения Конвенции "Об охране архитектурного наследия Европы" 1985 года, "Европейской конвенции о совместном кинопроизводстве" 1992 года, "Европейской культурной конвенции" от 1954 года и прочее.

Министерство Иностранных дел Российской Федерации в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 № 865 "Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации"<sup>54</sup> осуществляет общее наблюдение за выполнением международных обязательств в Российской Федерации в сфере культуры.

Министерство культуры Российской Федерации, как отраслевой орган управления, взаимодействует в установленном порядке с орга-

---

<sup>53</sup> Стенограмма Круглого стола фракции "Справедливая Россия" на тему "Проблемы правоприменения международных обязательств Российской Федерации в сфере охраны объектов всемирного культурного наследия" 2 ноября 2009 г. С. 64 - 65.

<sup>54</sup> Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 № 865 "Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 12.07.2004, № 28, ст. 2880..

нами государственной власти иностранных государств и международными организациями в сфере культуры<sup>55</sup>.

Таким образом, можем сделать вывод, что вопросами выполнения международных обязательств Российской Федерации по различным соглашениям занимается Министерство иностранных дел, однако фактически выполнение международных обязательств в сфере культуры возложено на Министерство культуры Российской Федерации.

Правительственным координационным органом, обеспечивающим сотрудничество Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных органов и организаций, а также ученых и специалистов с Организацией Объединенных Наций по вопросам культуры (ЮНЕСКО) является Комиссия Российской Федерации по делам ЮНЕСКО<sup>56</sup>.

Согласно основополагающим принципам международного права Российская Федерация, подписав международные акты в этой сфере, взяла на себя обязательство их соблюдать и выполнять<sup>57</sup>. С 1989 Российская Федерация стала стороной Конвенции ЮНЕСКО об охране всемирного культурного и природного наследия, которая была принята в Париже 16 ноября 1972 г. (далее Конвенция 1972г.). Однако национальный Федеральный закон во исполнение Конвенции 1972 был принят только 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации"<sup>58</sup>.

Однако анализ действующего законодательства Российской Федерации свидетельствует о некоторых трудностях, возникающих в процессе исполнения международных обязательств Российской Федерации по охране культурного наследия. В связи с чем на 33-й сессии

---

<sup>55</sup> Постановление Правительства РФ от 29.05.2008 № 406 (ред. от 24.03.2011) "О Министерстве культуры Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 02.06.2008, № 22, ст. 2583.

<sup>56</sup> Постановление Правительства РФ от 21.08.1992 N 609 "Об образовании Комиссии Российской Федерации по делам ЮНЕСКО" // "Собрание актов Президента и Правительства РФ", 24.08.1992, № 8, ст. 512.

<sup>57</sup> Европейская культурная конвенция от 19 декабря 1954 г.; Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 г.; Конвенция об охране архитектурного наследия Европы от 3 октября 1985 г.; Конвенция о правонарушениях в отношении культурных ценностей от 23 июня 1986 г. // СПС "КонсультантПлюс".

<sup>58</sup> Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 01.07.2002, N 26, ст. 2519.

Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО (июнь 2009 Севилья) Комитет констатировал, что Российское государство не осуществило ни одного из рекомендованных ранее действий, и настоятельно советовал Российскому государству создать специальную государственную комиссию для реализации рекомендаций, заложенных в решении Всемирного совета по наследию<sup>59</sup>.

Следствием недостатков механизма управления организацией международного культурного сотрудничества в России стало то, что только 17 июня 2011 Госдума РФ рассмотрела во втором чтении законопроект о ратификации Европейской конвенции об охране археологического наследия, хотя необходимо отметить, что данная конвенция была подписана в Валетта 16 января 1992 года. Данная конвенция имеет большое значение для обеспечения культурного и научно технического сотрудничества на европейском пространстве. Кроме того, в рамках данной конвенции предполагается поощрение в соответствии с национальным законодательством или международным договором обмена экспертами, занимающимися вопросами сохранения архитектурного наследия, включая лиц, ответственных за подготовку кадров<sup>60</sup>.

Согласно Конвенции об охране архитектурного наследия Европы от 03.10.1985г. (параграф 2 ст. 4)<sup>61</sup> каждая сторона обязуется принять, если она еще этого не сделала, законы, которые требуют предоставления в компетентный орган любого плана, который касается любой недвижимости, находящейся рядом с охраняемым памятником. Однако действующий Градостроительный кодекс Российской Федерации, а также принятое в соответствии с ним законодательство, не предусматривают, что определение территории памятников истории и культуры, а также утверждение режимов и границ зон их охраны являются существенными условиями для разработки и утверждения градостроительной документации. Следствием чего является повсеместное утверждение градостроительной документации до утверждения зон охраны памятников и даже территорий этих памятников.

---

<sup>59</sup> URL:<http://whc.unesco.org/en/news/536>

<sup>60</sup> Шугуров М.В. Право совета Европы в сфере Международного научно-технического сотрудничества // Вестник СГАП, 2010, №6, ст.172-189.

<sup>61</sup> URL:<http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/121.htm>

Кроме того, до настоящего времени на федеральном уровне не решен вопрос о закреплении полномочий по охране объектов культурного наследия за Федеральными органами власти или передачи таких полномочий на уровень субъектов. Однако из положений Конвенции 1972 года следует, что если полномочия не переданы, то ответственность несет Правительство РФ. Впервые данная проблема была обозначена на 33-ей сессии Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО. Год назад 34-я сессия Комитета всемирного наследия рекомендовала России создать единый орган управления объектами. Так, управление объектом всемирного культурного наследия Петербурга разрознено и не ведется по общему плану. Одним объектом культурного наследия с единым городским ландшафтом занимаются два региона – Петербург и Ленинградская область. Два субъекта Федерации в течение многих лет не могут договориться о согласованной политике в этой сфере<sup>62</sup>. Аналогичные проблемы управления объектами всемирного культурного наследия наблюдаются в Ярославле (там восстанавливаемый Успенский собор окажется по размерам в полтора раза больше изначального, утраченного в 1937 году), и в Кижях, где, по мнению международных экспертов, не осуществлено ни одного из рекомендованных ими действий. В связи с чем представляется возможным напомнить, что на 33-ей сессии Комитета всемирного наследия исторического центра немецкого Дрездена из списка всемирного культурного наследия. Причиной этого решения явилось отсутствие законодательно закреплённого механизма разграничения управления между Федеральным министерством культуры и субъектом федерации (в данном случае земля Саксонии).

Необходимо отметить, что в связи с тем, что ряд объектов всемирного культурного наследия передан в Русскую православную церковь, то можно говорить о появлении нового субъекта управления объектами всемирного наследия. Поэтому в целях исполнения рекомендаций ЮНЕСКО можем предложить на законодательном уровне закрепить создание единой комиссии, оказывающей содействие Русской православной церкви в управлении такого рода объектами.

---

<sup>62</sup> URL:<http://roskultura.ru/opinion/item592/>

Не всегда выполняется рекомендация Европейской конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 г. о том, что каждый субъект Российской Федерации, на территории которого имеются объекты всемирного культурного наследия, должен иметь Программу по сохранению и популяризации этих объектов. Программа должна учитывать оптимальное и эффективное использование таких объектов с целью развития человеческой личности (ст. 7)<sup>63</sup>.

Основопологающим механизмом организации регионального сотрудничества России в сфере защиты культурных ценностей является работа в рамках Содружества Независимых Государств. Являясь членом данной организации, Россия приняла на себя обязательства по выполнению многих международных соглашений. Соглашение "О сотрудничестве таможенных служб по вопросам задержания, возврата незаконно вывозимых, ввозимых культурных ценностей" 1994 года, Соглашение "О сотрудничестве в области книгоиздания, книгораспространения, полиграфии", 1995 год и Соглашение "О правопреемстве в отношении государственных архивов бывшего Советского Союза" 1992 года.

Вопросами охраны всемирного культурного наследия занимается Международный центр исследований в области консервации и реставрации культурных ценностей (ИККРОМ). Центр координирует научные исследования и вырабатывает рекомендации в сфере охраны и реставрации памятников культуры, однако несколько лет назад Россия была исключена из ИККРОМ вместе с несколькими странами Африки. В связи с этим Россия утратила возможность не только проведения независимой научной экспертизы, но и подготовки квалифицированных специалистов в области сохранения наследия и реставрации, поскольку одним из направлений деятельности ИККРОМа является научное образование реставраторов и экспертов.

Вполне очевидно, что отсутствие какой либо централизованной системы управления организацией международного сотрудничества наблюдается в том числе и в сфере кинематографа. Так, несовершенство

---

<sup>63</sup> Нудненко Л.А. Проблемы правовой регламентации охраны памятников истории и культуры в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 38 - 41.

во организации профессионального продвижения российских картин за рубежом на фестивалях, премиях, в прокате было предметом обсуждения на конференции «Перезагрузка системы международного продвижения российского кино», прошедшей в рамках Международного Московского Кинофестиваля в июне 2011.

Несомненно, что вопрос отсутствия должной законодательной базы в Российской Федерации по регулированию международных обязательств в отрасли культуры имеет злободневное значение. Однако отсутствие специального законодательства не отменяет ответственности России перед международным сообществом. Стоит отметить, что в соответствии с ФЗ от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах»<sup>64</sup> ответственным за исполнение международных обязательств Российской Федерации является Правительство Российской Федерации.

Подводя итог, следует отметить, что международная система культурного права, создает все возможности для более тесной интеграции государств в сфере культурного сотрудничества. Средством реализации данных возможностей является более активное участие Российской Федерации в международных конвенциях в целях их ратификации и дальнейшего применения на практике. Только в этом случае, а также в случае создания единого слаженного механизма управления организацией международного культурного сотрудничества возникнут все условия для интеграции культуры Российской Федерации в международное культурное сообщество.

---

<sup>64</sup> Федеральный закон от 15.07.1995 N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 17.07.1995, № 29, ст. 2757.

НОУ ВПО Национальный  
институт бизнеса  
г. Москва

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОБЩЕСТВА И ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ТЕРРОРИЗМУ

Назначение государства состоит в организации управления обществом. Иначе говоря, государство – это специальное учреждение, предназначенное для принятия управленческих, политических решений в масштабах всего общества<sup>65</sup>.

Эти функции осуществляются государством всегда, в условиях особых правовых режимов приобретая специфические особенности. Согласно нормам Федерального закона от 06.03.2006 г. (ред. от 03.05.2011) «О противодействии терроризму»<sup>66</sup>, в целях пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства может вводиться правовой режим контртеррористической операции на период ее проведения.

На территории действия этого правового режима допускается применение определенных мер и временных ограничений.

Федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие терроризму в пределах своих полномочий.

Остановимся на анализе работы в обозначенной сфере органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления.

Органы власти субъектов РФ создают специальные антитеррористические и межведомственные комиссии. Примером могут быть антитеррористическая комиссия Воронежской области<sup>67</sup>; межведомствен-

---

<sup>65</sup> Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права. М., 2005. С. 149.

<sup>66</sup> Федеральный закон от 06.03.2006 N 35-ФЗ (ред. от 03.05.2011) "О противодействии терроризму" // СЗ РФ. 2006. N 11. Ст. 1146; N 3. Ст. 3452; 2011. N 19. Ст. 2713.

<sup>67</sup> Указ губернатора Воронежской области от 17.08.2006 N 13 "Об утверждении Положения об аппарате антитеррористической комиссии Воронежской области" // Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».



ные комиссии по профилактике правонарушений<sup>68</sup> и по противодействию экстремизму в молодежной среде<sup>69</sup>.

Исполняя государственную функцию по осуществлению мер по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью, органы исполнительной власти субъектов федерации принимают Административные регламенты в этой сфере. Так, своим Постановлением Правительство Воронежской обл. от 21.07.2010 N 611 утвердило Административный регламент по исполнению государственной функции «Осуществление мер по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью»<sup>70</sup>.

Им определяются сроки и последовательность действий (административных процедур) правительства Воронежской области, его структурных подразделений, а также порядок взаимодействия структурных подразделений правительства Воронежской области с исполнительными органами. В этой сфере приняты: Указ губернатора Воронежской области от 19.12.2008 г. «Об утверждении Положения об управлении по взаимодействию с административными и военными органами»<sup>71</sup> и Постановление правительства Воронежской области от 10.02.2006 г. «О порядке взаимодействия и координации деятельности исполнительных органов государственной власти Воронежской области и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»<sup>72</sup>.

Органами государственной власти субъектов федерации осуществляется правовое регулирование организации и проведения мероприятий при чрезвычайных ситуациях, угрозе возникновения, проведения и факте террористических акций<sup>73</sup>.

---

<sup>68</sup> Постановление правительства Воронежской области от 03.03.2009 N 144 "Об областной межведомственной комиссии по профилактике правонарушений" // Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>69</sup> Постановление правительства Воронежской области от 18.12.2009 N 1076 "О создании межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в молодежной среде" // "Молодой коммунар", N 142, 24.12.2009.

<sup>70</sup> "Собрание законодательства Воронежской области", 23.08.2010, N 7, ст. 458.

<sup>71</sup> "Молодой коммунар", N 7, 27.01.2009.

<sup>72</sup> "Коммуна", N 28, 28.02.2006.

<sup>73</sup> Постановление Правительства РБ от 02.04.2001 N 114 "О совершенствовании реагирования при чрезвычайных ситуациях, угрозе возникновения, проведении и факте террористических акций на территории Республики Бурятия" (вместе с "Положением об организации и проведе-

Особое внимание в русле обозначенной темы следует уделить регулированию участия населения и общественных объединений и других институтов гражданского общества в предотвращении терроризма и ликвидации его последствий.

Прежде всего, это специально создаваемые общественные объединения. Например, Закон Республики Хакасия от 05.12.2005 г. «Об участии населения в охране общественного порядка на территории Республики Хакасия»<sup>74</sup> направлен на обеспечение деятельности общественных формирований граждан, оказание помощи органам исполнительной власти и органам местного самоуправления в охране общественного порядка, защите прав и свобод граждан.

Общественные формирования граждан на территории Республики Хакасия могут создаваться по инициативе органов местного самоуправления муниципальных образований, коллективов предприятий, учреждений и организаций.

Основными направлениями их деятельности можно назвать: предупреждение нарушения общественного порядка<sup>75</sup>; обеспечение охраны общественного порядка<sup>76</sup>.

Еще одной формой профилактики противодействия экстремизму можно назвать общественные пункты охраны общественного порядка<sup>77</sup>. Они создаются гражданами, коллективами предприятий, учреждений и организаций по месту жительства, работы или учебы. Целью их деятельности является совместное решение вопросов, касающихся охраны общественного порядка на соответствующей территории, на предприятиях, в учреждениях или организациях; полномочия опреде-

---

нии мероприятий при чрезвычайных ситуациях, угрозе возникновения, проведения и факте террористических акций на территории Республики Бурятия") // "Бурятия", N 72, 18.04.2001, Официальный вестник N 38.

<sup>74</sup> Закон Республики Хакасия от 05.12.2005 N 92-ЗРХ "Об участии населения в охране общественного порядка на территории Республики Хакасия" // "Вестник Хакасии" от 09.12.2005 N 63.

<sup>75</sup> Правовая пропаганда среди населения; проведение воспитательной и профилактической работы с гражданами, склонными к совершению правонарушений; предупреждение детской безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних.

<sup>76</sup> Обеспечение охраны общественного порядка совместно с органами внутренних дел Республики Хакасия на предприятиях, в учреждениях, организациях, на улицах, площадях, в жилых микрорайонах, общежитиях, на транспорте, в местах массового отдыха и других общественных местах; оказание неотложной помощи лицам, пострадавшим от правонарушений и несчастных случаев; участие в спасении граждан, животных, а также обеспечение общественного порядка в условиях чрезвычайных ситуаций - стихийных бедствий, чрезвычайного положения, эпидемий и др.

<sup>77</sup> Постановление Правительства Республики Хакасия от 23.05.2007 N 162 "Об утверждении Типового положения об общественных пунктах охраны общественного порядка в Республике Хакасия" // Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

ляются положением, принятым на общем собрании (конференции) заинтересованных граждан, коллективов предприятий, учреждений, организаций.

Руководящим и координирующим органом общественного пункта охраны общественного порядка, как правило, является совет общественности<sup>78</sup>.

Например, Постановлением Мэра г. Абакана от 05.03.2008 г. «Об участии населения в охране общественного порядка, профилактике терроризма и экстремизма на территории города Абакана»<sup>79</sup>, закреплено, что общественные пункты охраны общественного порядка являются общественными объединениями граждан, созданными в целях организации содействия органам государственной власти, местного самоуправления в решении задач по обеспечению общественного порядка, предупреждению правонарушений, профилактике террористических, экстремистских проявлений на соответствующей территории, на предприятиях, в учреждениях или организациях.

Отметим, что такой организационно-правовой формы общественных объединений, как «общественный пункт охраны общественного порядка» в законодательстве нет. По мнению автора, регистрация общественных пунктов охраны общественного порядка как общественного объединения возможна в виде такой организационно-правовой формы общественных объединений, как орган общественной самодеятельности.

Еще одним институтом можно назвать создание и деятельность общественных гражданских организаций гражданской обороны по предотвращению террористических актов на территории муниципальных образований<sup>80</sup>.

К задачам общественных гражданских организаций гражданской обороны можно отнести:

---

<sup>78</sup> Общественный пункт охраны общественного порядка может образовывать секции, комитеты и иные структурные подразделения.

<sup>79</sup> Постановление Мэра г. Абакана от 05.03.2008 N 387 "Об участии населения в охране общественного порядка, профилактике терроризма и экстремизма на территории города Абакана" // Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>80</sup> Приказ ГУ ГОЧС Воронежской обл. от 25.10.1999 N 242 "О создании общественных гражданских организаций гражданской обороны по предотвращению террористических актов на территории муниципальных образований" (вместе с "Методическими рекомендациями по порядку создания на территориях муниципальных образований общественных гражданских организаций гражданской обороны") // Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

- проведение мероприятий, направленных на предупреждение (смягчение последствий) чрезвычайных ситуаций, возникающих вследствие террористических актов, при ведении военных действий или вследствие этих действий;

- проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ и первоочередного жизнеобеспечения населения, пострадавшего от террористических актов, при ведении военных действий или вследствие этих действий;

- участие в борьбе с пожарами; в обнаружении и обозначении районов, зданий и территорий, подвергшихся заражению, либо представляющих непосредственную опасность для населения по другим причинам;

- в срочном восстановлении функционирования необходимых коммунальных служб и других объектов жизнеобеспечения населения.

Особым является порядок создания общественных гражданских организаций гражданской обороны на территориях муниципальных образований: он определяется органами местного самоуправления на основании представления согласованных в установленном порядке предложений соответствующих территориальных органов управления по делам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций, органов внутренних дел и органов ФСБ России.

На уровне муниципальной власти в сфере противодействия экстремизму проводится определенный круг мероприятий, к которым можно отнести, прежде всего, закрепление полномочий органов местного самоуправления по участию в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации их последствий.

Примером разграничения полномочий органов местного самоуправления может быть Решение Совета Медвежьегорского муниципального района от 22.02.2011 г. «Об утверждении Положения об участии органов местного самоуправления в профилактике терроризма и экстремизма на территории муниципального образования «Медвежьегорский муниципальный район»<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Решение Совета Медвежьегорского муниципального района от 22.02.2011 N 193 "Об утверждении Положения об участии органов местного самоуправления в профилактике терроризма и экстремизма на территории муниципального образования "Медвежьегорский муниципальный район" // "Диалог", N 15, 03.03.2011.

Следует отметить, что органами местного самоуправления не только принимаются акты, закрепляющие их полномочия в обозначенной сфере.

Разрабатываются и принимаются долгосрочные муниципальные целевые программы<sup>82</sup>, учреждаются организационные основы противодействия терроризму<sup>83</sup>, принимаются планы совместных мероприятий органов муниципальной власти и правоохранительных органов по обеспечению профилактики терроризма, экстремизма, правонарушений и охраны общественного порядка<sup>84</sup>.

Органами местного самоуправления создаются специальные комиссии по борьбе с терроризмом<sup>85</sup> и рабочие группы по проведению мероприятий по профилактике терроризма и минимизации последствий совершения террористических актов<sup>86</sup>.

В заключении можно сделать вывод: анализ актов органов субъектов федерации и органов местного самоуправления, на установленных федеральным законодателем принципах противодействия терроризму, создает правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма.

---

<sup>82</sup> Постановление администрации города Кирова от 28.10.2009 N 4664-П (ред. от 21.02.2011) "Об утверждении долгосрочной муниципальной целевой программы "Профилактика терроризма, экстремизма, других правонарушений и создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка в муниципальном образовании "Город Киров" на 2010 - 2012 годы" // "Наш Город. Газета муниципального образования "Город Киров", N 70(70). 30.10.2009 (извлечение); N 20(234), 25.02.2011.

<sup>83</sup> Постановление администрации Канского района Красноярского края от 23.01.2007 N 1-пс "Об организационных основах противодействия терроризму в Канском районе" // Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>84</sup> Постановление Администрации г. Ижевска от 11.03.2009 N 167 "О Плана совместных мероприятий Администрации города и правоохранительных органов по обеспечению профилактики терроризма, экстремизма, правонарушений и охраны общественного порядка в г. Ижевске на 2009 год" // Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>85</sup> Распоряжение администрации Красноармейского района ЧР от 09.11.2005 N 270р "О комиссии по борьбе с терроризмом" // Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>86</sup> Постановление главы городского поселения Волоколамск Волоколамского муниципального района МО от 03.08.2007 N 27 "Об организации антитеррористической деятельности на территории городского поселения Волоколамск" (вместе с "Положением о рабочей группе по проведению мероприятий по профилактике терроризма и минимизации последствий совершения террористических актов на территории городского поселения Волоколамск") // Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

ГОУ ВПО «Саратовский государственный  
университет им. Н.Г. Чернышевского»

## ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В СФЕРЕ ЖКХ

В федеральном бюджете средства на строительство и реконструкцию объектов ЖКХ предусматриваются в Адресной инвестиционной программе и ряде федеральных целевых программ, прежде всего, в подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» в рамках Федеральной целевой программы (ФЦП) «Жилище»<sup>87</sup>. Где основной задачей Программы является, в том числе, развитие финансово-кредитных институтов рынка жилья.

Анализ результатов программы за период 2002-2010 г.г. показал, что была сформирована нормативная правовая база, являющаяся основой регулирования вопросов, связанных с жилищным строительством, жилищно-коммунальным хозяйством, обеспечением прав собственности в жилищной сфере в условиях развивающихся рыночных отношений. Поэтому было принято решение о дальнейшем развитии данной программы, которая была продлена на период 2011-2015 г.г.

Необходимо отметить, что привлечение частных инвесторов в сферу ЖКХ – одна из популярных актуальных проблем любого муниципального образования.

При этом имеется в виду долгосрочное проектное финансирование, а не банковское кредитование. Данная проблема особенно сложная и актуальная, так как проблема привлечения частных инвесторов в сферу ЖКХ связана с проблемой перехода на рыночные принципы функционирования социально-ориентированного сектора экономики.

Привлечение инвестиций в сферу ЖКХ на принципах государственно-частного партнерства сегодня рассматривается экспертами как единственная возможность оздоровить ситуацию в «коммуналке»<sup>88</sup>.

Для привлечения инвестиций в сферу ЖКХ целесообразно воспользоваться организационно-экономическим механизмом функцио-

---

<sup>87</sup> Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011 - 2015 годы» // СЗ РФ. 2010. № 39. Ст. 3770.

<sup>88</sup> Патудин В.М. О создании организационно-экономического механизма привлечения инвестиций в ЖКХ МО.

нирования агентства инвестиционного развития. Это позволит на системной основе подойти к формированию комплексных и обоснованных программ модернизации и реорганизации ЖКХ с целью привлечения финансовых ресурсов федеральных институтов развития, различных федеральных целевых программ, региональных программ и частных инвесторов.

Рынок недвижимости, являясь частью инвестиционного рынка, имеет уникальные особенности. Он представляет собой сферу вложения капитала в объекты недвижимости и систему экономических отношений, которые возникают при расширенном производстве. Эти отношения появляются между строителями и инвесторами при купле-продаже недвижимости, ипотеке, аренде и т. д.

Необходимо отметить, что оценка объектов недвижимости в сфере ЖКХ имеет некоторые особенности:

- оценка недвижимости в отличие от других активов связана с длительным сроком инвестирования, поскольку капитал, вложенный в недвижимость – это капитал, «запертый» в малоликвидный актив;

- трудность определения ожидаемого периода владения активом, также определение цены объекта при его возможной реализации в будущем, по окончании срока владения этим объектом;

- относительно длительный период (по сравнению, например, с ценными бумагами) владения активом, включающий несколько циклов развития рынка недвижимости в сфере ЖКХ;

- сложность получения достоверной и актуальной информации о сделках на рынке недвижимости.

Для развития инвестиций в сфере ЖКХ необходима концентрация инвестиционных ресурсов в отрасли, направляемых, главным образом, на ее модернизацию в объеме, достаточном для осуществления кардинальной реконструкции отраслевой инфраструктуры. Инвестиционный потенциал предприятий коммунального сектора, который может быть «мобилизован» в рамках действующей системы тарифного регулирования (амортизация, фонды капитальных ремонтов, прибыль).

Привлечение в отрасль потенциальных инвесторов не может быть осуществлено только за счет институциональных реформ в ЖКХ, без дополнительных ресурсов. Поэтому для кардинального изменения ситуации в ЖКХ необходимо увеличить финансирование данной сферы из внебюджетных источников, обеспечить приток инвестиций в модернизацию отраслевой инфраструктуры, в комплексное обновление

основных фондов, создавая условия для повышения привлекательности этой сферы для частного бизнеса и кредитования со стороны банковского сектора.

Для привлечения инвестиций первоочередными задачами являются решение проблемы реструктуризации накопленной задолженности, а также ликвидация задолженности федерального бюджета перед бюджетами муниципальных образований по возмещению убытков от содержания объектов ЖКХ.

Значительный резерв инвестиционного потенциала отраслей ЖКХ может быть задействован за счет повышения эффективности организационно-управленческих технологий, прежде всего за счет экономической заинтересованности в сокращении затрат.

Вхождение коммерческих структур в сферу эксплуатации коммунальных систем будет стимулировать создание конкурентных условий в сфере предоставления услуг ЖКХ (в том числе, и для организаций иных организационно-правовых форм). Первый опыт функционирования частного бизнеса, который начинает сейчас приходить в сферу ЖКХ показывает, что в первую очередь средства вкладываются не в модернизацию, а в отдельные краткосрочные инвестиционные проекты, связанные с реабилитацией инфраструктуры и текущим ремонтом. Во многом это объясняется тем, что частные компании в сфере ЖКХ работают в основном на правах аренды, что не способствует долгосрочным капитальным вложениям.



ГОУ ВПО «Тюменский государственный  
университет». Институт права, экономики  
и управления  
г. Тюмень

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ КОНТРОЛИРУЮЩИХ И КОНТРОЛИРУЕМЫХ СУБЪЕКТОВ: ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

С начала 1990-х годов в нашей стране начался новый этап становления и развития отечественного института государственного контроля и надзора. С переходом России к рыночной экономике возникла необходимость пересмотра и существенной реорганизации контрольно-надзорных органов.

Проблема необходимости создания обновленной государственной системы контроля впервые поднимается в 1992 году, что нашло отражение в Постановлении VII Съезда Народных депутатов РФ «О ходе экономической реформы в Российской Федерации» от 5 декабря 1992 г. № 4047-1.<sup>89</sup> На основании этого было принято Постановление Президиума Верховного Совета и Совета Министров-Правительства от 15 февраля 1993 г. № 4480-1/98 «Об образовании Комиссии Президиума Верховного Совета РФ и Совета Министров-Правительства РФ по подготовке предложений о создании государственной системы контроля».<sup>90</sup> В последующие годы вопросы совершенствования отечественной системы государственного контроля и надзора неоднократно поднимались в посланиях главы государства, обсуждались на заседаниях различных органов власти.

С началом преобразований, начатых в рамках административной реформы, в Указе Президента России от 23 июля 2003 г. «О мерах по

---

<sup>89</sup> О ходе экономической реформы в Российской Федерации: Постановление VII Съезда Народных депутатов РФ от 5 декабря 1992 г. № 4047-1 // Ведомости СН и Верховного Совета РФ. 1992. № 51. Ст. 3005.

<sup>90</sup> ОБ ОБРАЗОВАНИИ КОМИССИИ ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РФ И СОВЕТА МИНИСТРОВ-ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ ПО ПОДГОТОВКЕ ПРЕДЛОЖЕНИЙ О СОЗДАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ КОНТРОЛЯ: ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РФ И СОВЕТА МИНИСТРОВ-ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ ОТ 15 ФЕВРАЛЯ 1993 Г. № 4480-1/98 // САПП. 1993. № 9. Ст. 785.

проведению административной реформы в 2003-2004 годах»<sup>91</sup> была поставлена задача существенного реформирования контроля и надзора в целях ограничения избыточного вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства.

Основные направления административной реформы – совершенствование деятельности системы органов исполнительной власти и создание благоприятных условий для реализации субъектами предпринимательства своих прав и интересов – тесно между собой взаимосвязаны. Обе эти задачи в полной мере должны быть реализованы в сфере государственного контроля: должен быть обеспечен баланс интересов, как хозяйствующих субъектов, так и законных требований государства. При этом кардинально должна измениться модель взаимоотношений между контролирующими и подконтрольными субъектами.

Западные эксперты подчеркивают, что реформирование важно не само по себе, а как инструмент совершенствования взаимоотношений государства с другими социальными системами и институтами. Как отмечает вице-президент Всемирного банка по делам Европы Жан-Франсуа Ришар, «общественность сегодня доверяет гражданскому обществу намного больше, нежели правительству, деловым кругам или прессе... Складывается совершенно новая реальность: партнерство политики, бизнеса и гражданского общества. Следует ожидать, что такое трехстороннее партнерство в ближайшие 20 лет станет процветать на любом уровне – глобальном, региональном и местном»<sup>92</sup>.

Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества является одним из восьми направлений административных преобразований, которое включает в себя ряд мероприятий. В Концепции административной реформы говорится, что должны быть разработаны и внедрены механизмы: раскрытия информации о деятельности органов власти; проведения публичных обсуждений подготавливаемых решений; проведения общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;

---

<sup>91</sup> О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах: Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

<sup>92</sup> РИШАР ЖАН-ФРАНСУА. ДВАДЦАТЬ ЛЕТ СПУСТЯ – РОССИЯ В ГЛОБАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ. М., 2003. Т. 1. С. 160-161.

включения представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных, затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций, решений органов исполнительной власти; создания и деятельности при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества; определения рейтингов органов власти по критерию открытости.<sup>93</sup>

В целях реализации положений Концепции административной реформы был принят Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»,<sup>94</sup> который регулирует отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении контроля (надзора).

Подводя промежуточные итоги административных преобразований, следует признать, что многие из запланированных мероприятий к настоящему времени выполнены. Однако в целом систематизация и стандартизация процедур государственного контроля и надзора не завершена, а вопросы взаимодействия хозяйствующих субъектов и контролирующих органов в процессе осуществления контрольно-надзорных мероприятий, несмотря на то, что регулируются большим количеством нормативных правовых актов, в том числе административными регламентами, регламентированы в самом общем виде. Такой вывод напрашивается при изучении опыта передовых зарубежных стран, в которых административные преобразования были начаты еще в начале 90-х годов.

---

<sup>93</sup> О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. N 1789-р (в ред. 10 марта 2009 г.) // СЗ РФ. 2005. N 46. Ст. 4720; СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1429.

<sup>94</sup> О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ (в ред. 4 июня 2011 г., с изм., вступающими в силу с 18 июня 2011 г.) // СЗ РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6249; СЗ РФ. 2011. N 23. Ст. 3263.

Как известно успехи западных стран во многом определяются *позитивным* сотрудничеством населения и власти. Почти во всех странах для хозяйствующих субъектов установлена обязанность оказывать содействие контрольным органам. В случае отказа от сотрудничества органы власти вправе прибегать к определенным мерам, в частности к соответствующим санкциям. Заметим, что в отечественном законодательстве подобные ситуации освещены весьма фрагментарно, а судебные решения и акты прокурорского реагирования восполняют пробелы законодательства.

В работе с хозяйствующими субъектами контрольные органы обязаны придерживаться определенных принципов, особо отметим: предоставление подконтрольным субъектам информационной и иной поддержки и правильная работа с жалобами. Основной акцент делается на превентивный контроль и профилактическую работу.

Что касается полномочий контрольных органов, то анализ имеющейся литературы позволяет сделать вывод, что во всех развитых странах органы контроля пользуются широкими правами и полномочиями, которые в необходимых случаях они используют жестко и эффективно. При этом в своей контрольной деятельности органы власти должны одновременно соблюдать два правила: строить эту работу таким образом, чтобы максимально защищать интересы государства и, в то же время, строго соблюдать все права и свободы граждан. Весьма важным правом является право на невмешательство в личную жизнь. В России прилагаются определенные усилия в этом направлении, но нарушение прав наблюдается достаточно часто: об этом свидетельствуют результаты прокурорских проверок,<sup>95</sup> отмечено большое количество жалоб со стороны хозяйствующих субъектов.

Основной формой контроля является проверка. Применяют различные виды проверок, каждая из которых подробно регламентируется, детально прописаны этапы проверки. Правила проведения прове-

---

<sup>95</sup>См. об этом: Бут Н.Д., Паламарчук А.В. Защита прокурором прав и свобод субъектов предпринимательской деятельности: монография. М.: Генеральная прокуратура РФ, Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2011; Информационные материалы Генеральной прокуратуры РФ о результатах надзора за исполнением органами местного самоуправления законодательства в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности и снижения административного давления на бизнес (за 1 полугодие 2010 года) [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура РФ: сайт. URL: <http://www.genproc.gov.ru> (дата обращения: 01.06.2011).

рок в разных странах существенно различаются. В Швеции и Нидерландах, например, задачи таких проверок определяются формулой «услуги и контроль». Соотношение этих двух элементов между собой должно обеспечивать оптимальные результаты в пределах ограниченных затрат и имеющихся ресурсов. Обязанность предоставлять услуги означает, что администрация помогает физическим и юридическим лицам обеспечить достоверность предоставляемой ими информации. При этом повышается доверие к органам власти, что соответственно облегчает работу администрации. Заметим, что в России «контроль в виде сервиса» внедряется в настоящее время в ряде ведомств, в частности, в налоговых и таможенных органах.

Во многих странах о проверке хозяйствующего субъекта информируют заранее. Обычно спрашивают по телефону о том, удобна ли для него предложенная дата проверки. Любые вопросы и упушения разрешаются в письменной форме или по телефону, что достаточно удобно и малозатратно для обеих сторон.

В ряде стран инспектор не имеет право провести проверку на предприятии без согласия собственника. Так, например, в Великобритании, в отличие от других стран, посещение налоговым инспектором налогоплательщика считается действием, выходящим за рамки обычных налоговых проверок. При этом налогоплательщик в случае таких посещений не может быть принужден к сотрудничеству в проведении расследования и не обязан соглашаться на проведение встречи с налоговым инспектором.<sup>96</sup>

Заслуживают особого внимания процедуры подведения итогов проверки. Чаще всего решение контролирующего органа по итогам проверки предварительно обсуждается и согласовывается с проверяемым лицом.

Несмотря на то, что пока рано говорить о полной реализации положений административной реформы, однако, безусловно, радует, что, наконец, проблемам контрольно-надзорной деятельности государства стало уделяться повышенное внимание.<sup>97</sup> В ближайшее время

---

<sup>96</sup> См., напр. об этом: Аронов А.В., Кашин В.А. Налоги и налогообложение: учеб. пособие. М.: Магистр, 2007. С. 339.

<sup>97</sup> См. об этом: Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2010 / Е.В. Ковтун, С.М. Плаксин, А.В. Кнутов, А.В. Чаплинский и др. М.:

осмысления и законодательного закрепления требуют такие, используемые на практике формы контроля, как совместная сверка, предварительная проверка (финансового состояния, в отношении предполагаемых сделок); формы дистанционного контроля (обследование, анализ, мониторинг); дополнительные мероприятия государственного контроля (надзора), порядок их назначения и оформления.

В заключение отметим, что в нашей стране сложилась многови-  
дovая и дорогостоящая структура органов государственного контроля  
и надзора, детальная правовая регламентация деятельности которой  
не прослеживается. Кроме того, нет полной информации о деятельно-  
сти всей системы органов контроля и надзора, нет единой базы под-  
контрольных субъектов и объектов, количественной и качественной  
характеристики правонарушений. Не разграничены функции по кон-  
тролю и надзору и не унифицирована в этой части терминология; чет-  
ко не разграничены объекты контроля (надзора), предметы ведения и  
полномочия органов власти. Существует необходимость еще большего  
развития сотрудничества между институтом независимого аудита и  
органами контроля и надзора, усиления общественного контроля, уре-  
гулирования вопросов координации и форм взаимодействия органов  
госконтроля между собой и с правоохранительными органами.

Однако у России есть уникальная возможность правильно оце-  
нить и применить передовой зарубежный опыт, создавая оптималь-  
ную систему государственного контроля, основанную на *разумном* ба-  
лансе интересов, как хозяйствующих субъектов, так и законных  
требований государства.

---

ИД ГУ-ВШЭ, 2010;

Об исполнении полномочий по государственному контролю (над-  
зору), муниципальному контролю государственными (муниципальными) пред-  
приятиями и учреждениями: аналитический доклад / Е.В. Ковтун, А.В. Кнутов, А.В. Чаплинский. М.: ИД  
НИУ-ВШЭ, 2011.

НЧОУ ВПО «Кубанский  
социально-экономический институт»  
г. Краснодар

## ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ И ИМИДЖ РОССИЙСКОГО ПОЛИЦЕЙСКОГО В XXI веке.

Деятельность полиции - это деятельность государственная. Государство ставит перед органами внутренних дел определенные цели и задачи, направленные на защиту от преступных посягательств граждан, собственности и пресечения преступлений, посягающих на порядок управления.

Общественный интерес к работе органов правопорядка, прежде всего к деятельности МВД, полиции объясняется спецификой её многофункциональной работы по административному регулированию повседневной жизни граждан, обеспечению общественного порядка и борьбе с преступностью. Выполняя огромный объем работы, ежедневно самым тесным образом соприкасаясь с населением, сотрудники полиции постоянно находятся в фокусе общественного внимания. В основном именно по ним граждане судят о состоянии законности в стране.

От систематичности, последовательности идейных взглядов сотрудника органов внутренних дел зависят результаты его деятельности. Морально-политические принципы, которыми руководствуется сотрудник ОВД, влияют не только на исполнение им служебных обязанностей и поведение в быту. Через личность сотрудника полиции они становятся достоянием всех тех, с кем он сталкивается и общается, оказывая на них воспитательное воздействие.

Одной из актуальных проблем профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел является вопрос об их престиже, авторитете, иначе говоря, имидже. С этой проблемой связан вопрос о доверии к полиции. Связь здесь прямая: чем выше престиж, тем выше и доверие, в противном случае деятельность органов внутренних дел становится малопродуктивной. Таким образом, проблема имиджа или образа сотрудника полиции приобретает социальную значимость.

Автором статьи в 2010 году был проведен опрос населения (это жители г. Краснодара от 16 до 80 лет, всего 152 чел.). Так на вопрос:

«Какие из перечисленных фактов, на Ваш взгляд, могут оказать воздействие на укрепление общественного порядка и усиление борьбы с преступностью?» ответы распределились следующим образом:

4 % - предоставление больших прав милиции;

54 % - ужесточение законов, усиление ответственности за правонарушения;

25 % - более широкое привлечение населения и общественных формирований к борьбе с преступностью и охране общественного порядка;

28 %-улучшение технической оснащённости милиции;

23 %-увеличение зарплаты работникам милиции;

6 % -увеличение штата милиции;

35 %- установление общественного контроля;

21 %- иное;

На вопрос «Готовы ли вы оказать помощь сотрудникам милиции?» ответы распределились так:

46 % - совершенно не готов;

34 % - готов, но в определенных случаях;

11 % - безусловно, готов;

9 % - затрудняюсь ответить.

Граждане слабо доверяют органам внутренних дел: лишь половина пострадавших обращается за помощью из-за недоверия. Сотрудники органов внутренних дел в основном имеют отрицательный имидж (этот факт зафиксирован в ходе опроса населения);

Имидж сотрудников полиции относится к числу многоаспектных понятий. Его психологическое содержание зависит от экономических и идеологических отношений и установок общества. Психологическая природа имиджа сотрудников органов внутренних дел чрезвычайно сложна. Она включает в себя отражение не только реальной деятельности сотрудников по борьбе с преступностью, но и исторические представления населения о представителях силовых структур.

Криминальная ситуация объективно стимулирует критику полиции в средствах массовой информации, которая содержит обвинения в непрофессионализме, в отсутствии желания у сотрудников заниматься своими прямыми обязанностями и т.д. Усилению критики, безусловно, способствует социальная напряженность, существующая в обществе в настоящее время. Критическое отношение к институтам власти автоматически переносится и на полицию, как на ее структурное звено. Кроме того, среди населения продолжают жить стереотипы,



что полиция – чуть ли не единственная сила, с помощью которой можно управлять уровнем преступности и вся вина за ее рост лежит именно на ней: высокий рост преступности – это результат неэффективной работы органов внутренних дел.

Необходимо отметить и тот факт, что в СМИ криминогенная обстановка и причины её обуславливающие становятся предметом активной политической полемики, а апелляция к фактам преступности используется как средство критики оппонентов и противников, т.е. в спекулятивных целях для разжигания ажиотажа. Эмоциональность, преобладание обвинительного уклона, концентрация внимания на слабой борьбе с преступностью именно со стороны сотрудников органов внутренних дел, содержащиеся в различных материалах средств массовой информации, поддерживают такую иллюзию и не учитывают влияние других факторов. Средства массовой информации не дают всестороннего анализа тех процессов современной общественной жизни, которые влияют на рост преступности, и не предлагают на этой основе эффективные средства борьбы с ней, обеспечение социальной и общественной безопасности. Например, многие публикации, видеосюжеты акцентируют внимание на повышенной вероятности стать жертвой преступных действий и повышенной уязвимости жизни индивида. Но может ли, в принципе, виктимность любого человека быть сведена к нулю? Вряд ли.

Таким образом, формируемое в социальных представлениях сиюминутное ожидание улучшения положения в борьбе с преступностью приводит к негативным оценкам полиции. На этом фоне формируются негативные социальные представления об имидже сотрудников полиции.

Нельзя объяснить критическое отношение населения к сотрудникам полиции только тем, что в ситуации беспрецедентного роста преступности она, полиция, бездействует или напротив, поощряет преступность, а иногда и вносит вклад в её рост. Причины негативного имиджа сотрудников органов внутренних дел более глубинны и уходят своими корнями в прошлое.

Следует также учитывать, что социальная напряженность, связанная с кризисом в стране, рождает у населения «катастрофическое сознание» и вызывает социальные страхи. В свою очередь синдром, связанный с социальными страхами, приводит к недоверию, обесцениванию их образа, снижению авторитета. Усугубляется процесс восприятия имиджа сотрудников полиции нереализован-

ными ожиданиями со стороны населения о помощи от органов внутренних дел в условиях так называемого криминального «беспредела». В то же время следует учитывать, что при этом наблюдается ряд эффектов, которые говорят о неадекватности социальных представлений об имидже сотрудников органов внутренних дел. К числу таких эффектов социальных представлений можно отнести: эффект недоверия; эффект оглушения; эффект продажности; эффект демонизации.

Эти данные получены в результате анализа ответов на вопрос: «Охарактеризуйте одним словом образ сотрудника полиции», а также письменной (персонажи художественной литературы) и обыденной ментальности (прозвищ, поговорок, кличек, анекдотов и аббревиатур и т.д.). В частности, данные эффекты выражаются в таких выражениях, как «мент», «мент поганый», «мусора» и т.д. При этом выяснилось, что имидж сотрудников милиции и полиции имеет историческую природу, связанную с ментальностью. Несмотря на то, что многие из служащих царской полиции России, а затем милиции, были людьми долга и чести, письменная и обыденная ментальность донесла до нас и другой образ полицейских. Вполне определенные ассоциации вызывают у нас полицейские, являющиеся персонажами рассказов А.П.Чехова, произведений М.Е.Салтыкова - Щедрина, Н.В.Гоголя и др. В частности, достаточно вспомнить такие слова, как «шпик», «филер», «жандарм», «городовой», чтобы ассоциативные связи вызвали известные образы. Что касается современной литературы детективного жанра, то зачастую главными её героями являются представители преступного мира. Их идеализация налицо.

Характерной чертой современного этапа исторического развития России, связанного с утверждением демократических принципов социальной жизни и строительством основ правовой государственности, является глубокое реформирование системы органов государственной власти и управления. Разумное реформирование системы МВД, милиции, формирование позитивного имиджа сотрудников полиции, безусловно, внесет свой вклад в строительство и становление правового государства.

## ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ДОСМОТРА ПО АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ СТРАН - ЧЛЕНОВ СНГ

Досмотр как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, ограничивающая личные и имущественные права граждан, известна законодательству об административной ответственности всех стран, являющихся членами Содружества Независимых Государств. Вместе с тем, правовое регулирование данной меры осуществляется каждым государством с учетом своих специфических особенностей, что влечет за собой существенные различия в понятиях, видах, условиях и порядке применения досмотра.

Так, в административно-деликтном законодательстве стран СНГ в зависимости от объекта посягательства выделяются различные виды досмотра. Законодатель Республики Азербайджан<sup>98</sup>, Республики Казахстан<sup>99</sup> и Российской Федерации<sup>100</sup> выделяет 3 вида досмотра – личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, досмотр транспортного средства. В законодательстве Кыргызстана, Молдовы, Таджикистана, Узбекистана и Украины не регламентируется досмотр транспортных средств. Кроме того, в ст. 566 Кодекса об административной ответственности Кыргызской Республики от 4 августа 1998 года № 114 (далее – КАО КР)<sup>101</sup> для характеристики обследования вещей применяется термин осмотр. В Процессуально-исполнительном кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – ПИКАП РБ)<sup>102</sup> и Кодексе Республики Молдова о правонару-

---

<sup>98</sup> См.: ст.ст. 402, 403 Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках от 11 июля 2000 г. // Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики. 2000. № 8. Книга 1. Ст. 584.

<sup>99</sup> См.: ст.ст. 626, 627 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года № 155-II (далее – КоАП РК) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2001. № 5-6. Ст. 24.

<sup>100</sup> См.: ст.ст. 27.7, 27.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) // СЗ РФ. 2002. № 1. Часть I. Ст. 1.

<sup>101</sup> Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 1999. № 2. Ст.77.

<sup>102</sup> См.: ч. 1 ст. 8.6 ПИКАП РБ // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2007. № 14. 2/1291.

шениях № 218 от 24 октября 2008 г. (далее – КоП РМ)<sup>103</sup> данная мера именуется личным обыском задержанного.

Понятие различных видов досмотра закреплено лишь в КоАП РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 27.7 КоАП РФ, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, представляют собой обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности, применяемое в случае необходимости. Вместе с тем, несмотря на упоминание личного досмотра, данная номинация не содержит его определения, что является правовым пробелом, подлежащим заполнению законодателем.

В соответствии с ч. 1 ст. 27.9 КоАП РФ, досмотр транспортного средства любого вида представляет собой обследование транспортного средства, проводимое без нарушения его конструктивной целостности<sup>104</sup>.

Отсутствие четкого определения указанных мер не способствует эффективности применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а также усилению процессуальных гарантий лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении.

Целью применения различных видов досмотра в соответствии с ч. 1 ст. 626, ч. 1 ст. 627 КоАП РК, ч. 1 ст. 27.7, ч. 1 ст. 27.9 КоАП РФ выступает обнаружение орудий либо предметов совершения административного правонарушения.

Законодателем Республики Беларусь закреплен расширенный перечень целей применения данной меры. В соответствии с ч. 1 ст. 8.6 ПИКАП РБ личный обыск задержанного проводится в целях обнаружения орудий и средств административного правонарушения, предметов, документов и ценностей, имеющих значение для административного процесса.

Применение всех указанных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях осуществляется в общем порядке в присутствии двух понятых. Вместе с тем, в законодательствах всех рассматриваемых государств предусмотрены исключительные случаи, когда применение личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, возможно в отсутствие понятых. В соответствии с ПИКАП РБ<sup>105</sup>, КоАП РК<sup>106</sup> и КоАП РФ<sup>107</sup> к ним

---

<sup>103</sup> См.: ст. 429 КоП РМ // Monitorul Oficial. 2009. №. 3-6. Ст. 15.

<sup>104</sup> Схожее определение досмотра транспортных средств содержится в ч. 2 ст. 627 КоАП РК.

<sup>105</sup> См.: ч. 1 ст. 8.6 ПИКАП РБ.

относятся достаточные основания полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, используемые в качестве оружия, которые могут быть использованы для причинения вреда жизни и здоровью других лиц. Вместе с тем, в указанных нормативных актах не раскрывается, что следует понимать под достаточными основаниями. Представляется, что к их числу может относиться вывод компетентного должностного лица, основанный на непосредственном восприятии, о наличии в карманах или в одежде физического лица предметов, похожих на оружие, либо наличие ориентировки о том, что лицо, находящееся в розыске, вооружено.

Наряду с личным досмотром КоАП РК допускает возможность применения в исключительных случаях без участия понятых досмотра транспортных средств, маломерных судов в труднодоступной местности при отсутствии надлежащих средств сообщения, или когда в силу других объективных причин нет возможности для привлечения физических лиц в качестве понятых (ч. 2 ст. 627, ч. 2 ст. 627-2 КоАП РК). Представляется, что указанные положения следует предусмотреть и российскому законодателю при условии использования при этом технических средств фиксации хода и результатов досмотра и осмотра.

В качестве дополнительных гарантий применения досмотра без участия понятых КоАП РК определяет необходимость уведомления об этом прокурора в течение двадцати четырех часов. На наш взгляд, указанное положение излишне усложняет процедуру применения досмотра. Достаточной гарантией обеспечения законных прав досматриваемого лица в данном случае выступает возможность обратиться с жалобой на неправомерные действия должностных лиц, в том числе и в органы прокуратуры.

О применении досмотра составляется протокол, в котором подробно отражается, что и когда подвергалось досмотру, каковы результаты, что обнаружено, указывается, какие средства фиксации применялись при этом.

Вместе с тем, наряду с протоколом досмотра отражение его результатов в соответствии с законодательством практически всех стран СНГ возможно также в иных процессуальных документах – в протоко-

---

<sup>106</sup> См.: ч. 5 ст. 626 КоАП РК.

<sup>107</sup> См.: ч. 4 ст. 27.7 КоАП РФ.

ле об административном правонарушении<sup>108</sup>, об административном задержании<sup>109</sup>, а также в протоколе о доставлении<sup>110</sup>.

Такая позиция законодателя встречает обоснованную критику<sup>111</sup>, поскольку в большинстве случаев при производстве досмотра, особенно досмотра транспортных средств, доставление и административное задержание не применяются. В этой связи обоснованным представляется подход к процессуальному оформлению результатов досмотра законодателя Республики Казахстан<sup>112</sup>, предусматривающий обязательное составление протокола досмотра независимо от применения других мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

В заключение следует отметить, что, несмотря на наличие многих общих черт в регулировании такой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как досмотр, законодательства стран СНГ предусматривают существенные отличительные признаки. Вместе с тем, формирование союзного государства всегда предполагает сближение законодательств его членов. Представляется, что весь позитивный опыт правового регулирования, накопленный законодателем других государств, должен быть учтен в административно-деликтном законодательстве Российской Федерации.

---

<sup>108</sup> См.: ч. 1 ст. 8.6 ПИКАП РБ; ст. 566 КАО КР; ст. 261 Кодекса об административных правонарушениях Республики Таджикистан (далее – КоАП РТ) // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2008. №12. Ч. 1. Ст. 898, 990; ст. 289 Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности (далее – КАО РУ) // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1995. № 3. Ст. 6; ст. 264 Кодекса Украины об административных правонарушениях (далее – КУоАП) // Ведомости Верховной Рады Украинской ССР. 1984. Приложение к № 51. Ст. 1122.

<sup>109</sup> См.: ч. 1 ст. 8.6 ПИКАП РБ, ст. 566 КАО КР, ст. 250 КоАП РМ, ч. 6 ст. 27.7, ч. 5 ст. 27.9 КоАП РФ, ст. 261 КоАП РТ; ст. 289 КАО РУ; ст. 264 КУоАП.

<sup>110</sup> См.: ч. 6 ст. 27.7 КоАП РФ.

<sup>111</sup> См., например, Сидоров Е.В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 106.

<sup>112</sup> См.: ч. 5 ст. 627 КоАП РК.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

*Андреанова В.В.* – канд. юрид. наук, доцент ГОУ ВПО МО «Международного университета природы, общества и человека» «Дубна», филиал «Угреша», г. Дзержинск;

*Артемова С.Т.* – канд. юрид. наук, доцент ФГБОУ ВПО «Ульяновский государственный университет», г. Ульяновск;

*Вадбольская Е.В.* – юрисконсульт юридического отдела акционерного коммерческого банка «ЭКСПРЕСС-ВОЛГА», г. Саратов;

*Домашенко А.Е.* – аспирант ФГБОУ ВПО «Ульяновский государственный университет», г. Ульяновск;

*Ирошников Д.В.* – аспирант ГОУ ВПО «Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина», г. Тамбов;

*Кабанина Л.В.* – доцент, канд. педаг. наук Балашовского института (филиала) ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет» им. Н.Г. Чернышевского, г. Балашов;

*Казакова Ю.А.* – аспирант кафедры административного права и государственного строительства Поволжского института им. П.А.

Столыпина – филиала «Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ», г. Саратов;

*Маясов Д. Ю.* – соискатель НОУ ВПО «Национальный институт бизнеса», г. Москва;

*Портенко Н.Н.* – кандидат педаг. наук, доцент ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет» им. Н.Г. Чернышевского; г. Саратов;

*Садовская Т.Д.* – канд. юрид. наук, доцент ГОУ ВПО «Тюменский государственный университет», Институт права, экономики и управления, г. Тюмень;

*Сёмик А.А.* – канд. психол. наук, д-р истор. наук, профессор НЧОУ ВПО «Кубанский социально-экономический институт», г. Краснодар;

*Соколов А.Ю.* – канд. юрид. наук, доцент ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», г. Саратов;

Научное издание

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА:  
проблемы правового регулирования и реализации  
в условиях модернизации России

Материалы международной научно-практической конференции  
(1-2 июля 2011 года в г. Саратове)  
Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского

Сборник статей

Издано в авторской редакции

---

Подписано в печать 01.12.2010. Формат 60x84<sup>1/16</sup>. Бумага офсетная.  
Гарнитура Бук Антиква. Печать трафаретная.  
Усл. печ. л. 25,22. Уч.-изд. л. 27,62 (28,0). Тираж 100 экз. Заказ 65.

---

Издательство «Саратовский источник»  
г. Саратов, ул. Университетская, 42 оф. 106  
т. 52-05-93



САРАТОВСКАЯ ОБЛАСТНАЯ ДУМА

ФГБОУ ВПО «САРАТОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

САРАТОВСКОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ  
АССОЦИАЦИИ ЮРИСТОВ РОССИИ

САРАТОВСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ  
РОССИЙСКОЙ АССОЦИАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ

Научное издание

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ,  
ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА: ОПЫТ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

Материалы международной научно-практической конференции  
(1-2 июля 2011 года в г. Саратове)  
Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского

Сборник статей

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ,  
ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА: ОПЫТ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

Материалы Международной научно-практической конференции  
(1-2 июля 2011 г. в г. Саратове)

Подписано в печать 30.01.2012 г. Формат 60x 84 1/16.  
Бумага офсетная. Печать трафаретная.  
Объем 16,0 ус.печ.л. Тираж 100 экз. Заказ 11

---

Типография ЦВП «Саратовский источник»  
г. Саратов, ул. Кутякова 138 «Б», 4 эт.  
Т 52-05-93  
Издательство «Саратовский источник»

Саратов 2012

УДК [316.334:34] (470+100) (082)  
ББК 66 я 431 67. 0 я 43  
П 50

**П 50 Политико-правовые проблемы взаимодействия власти, общества и бизнеса: опыт России и зарубежных стран:** Материалы междунар. науч.-практич. конференции. Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2012. – 257 с.

ISBN 978-5-91879-164-6

В предлагаемых статьях сборника исследуются политико-правовые проблемы взаимодействия власти, общества и бизнеса в России, а также пути их совершенствования с учетом положительного зарубежного опыта.

Для юристов, политологов, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов.

Редакционная коллегия:

*Г.Н. Комкова*, д-р юрид. наук (отв. редактор);  
*Е.Н. Тогузаева*, канд. юрид. наук (зам. отв. редактора);  
*А.А. Вилков*, д-р полит. наук; *Ф.А. Вестов*, канд. юрид. наук,  
*Т.В. Синокова*, канд. юрид. наук, *Е.А. Крючкова*, канд. юрид. наук,  
*А.А. Казаков*, канд. полит. наук.

УДК [316.334:34] (470+100) (082)  
ББК 66 я 431 67. 0 я 43

ISBN 978-5-91879-164-6

© СГУ им. Н.Г. Чернышевского, 2012.

*Смотрова Любовь Николаевна* – канд. Педаг. Наук, доцент, зав. кафедрой социальной педагогики ф-та социальной работы Балашовского института (филиал) СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Соснин Дмитрий Петрович* – член Общественной палаты Ульяновской области;

*Старцев Александр Евгеньевич* – старший преподаватель кафедры методологии криминалистики СГЮА;

*Стребкова Елена Геннадьевна* – аспирантка СГАП;

*Стрыгина Светлана Владимировна* – канд. филос. наук, доцент, кафедра теории государства и права юр. ф-та СГУ;

*Тогузаева Екатерина Николаевна* – канд. юрид. наук, доцент, зав. кафедрой гражданского права и процесса юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Трегубов Павел Олегович* – аспирант кафедры конституционного и муниципального права юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Третьяков Дмитрий Геннадьевич* – соискатель кафедры политических наук юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Троицкая Татьяна Викторовна* – канд. юрид. наук, ст. преподаватель кафедры конституционного и международного права СГЮА;

*Фаст Ольга Федоровна* – канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданского права СГЮА;

*Хаутиев Шартудин Маулиевич* – соискатель Ульяновского государственного университета;

*Чаннов Сергей Евгеньевич* – д-р юрид. наук, доцент, профессор кафедры административного права и государственного строительства ф-та политико-правового управления Поволжского института им. П.А. Столыпина (г. Саратов);

*Чулуунжав Амарбаяр* – аспирант кафедры конституционного и муниципального права юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Шайхисламова Оксана Рашитовна* – канд. юрид. наук, доцент кафедры уголовного, уголовно-исполнительного права и криминологии юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Шепелев Артур Николаевич* – канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Институт права ТГУ им. Г.Р. Державина;

*Шундик Ираида Александровна* – старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Якушева Светлана Евгеньевна* – канд. юрид. наук, ст. преподаватель кафедры правосудия и прокурорского надзора СГЮА.

*Михайлов Анатолий Евгеньевич* – канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры теории государства и права СГЮА;

*Никулина Оксана Михайловна* – канд. педаг. наук, доцент, декан ф-та социальной работы Балашовского института (филиал) СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Овчарова Ольга Геннадьевна* – д-р полит. наук, профессор кафедры теоретической и прикладной политологии, СГЮА;

*Осцова Ольга Александровна* – магистрант 1 курса юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Отставнова Елена Александровна* – преподаватель кафедры конституционного и международного права Поволжского института им. П.А. Столыпина (г. Саратов);

*Петров Михаил Петрович* – канд. юрид. наук, доцент, заместитель директора по науке Саратовского филиала Института государства и права РАН;

*Плецева Марина Викторовна* – канд. юрид. наук, доцент кафедры таможенно-го, административного и финансового права юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Потапенко Евгений Георгиевич* – канд. юрид. наук, ассистент кафедры гражданского права и процесса юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Потапенко Петр Георгиевич* – прокурор отдела управления по надзору за процессуальной деятельностью органов внутренних дел, юстиции и УФСКН Прокуратуры Ростовской области;

*Рвачев Сергей Андреевич* – аспирант кафедры гражданского процесса, трудового и экологического права ф-та политико-правового управления Поволжского института им. П.А. Столыпина (г. Саратов);

*Россошанский Александр Андреевич* – аспирант кафедры конституционного и муниципального права юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского; помощник депутата Саратовской областной Думы;

*Россошанский Андрей Владимирович* – канд. полит. наук, доцент кафедры политических наук юр. ф-та СГУ, председатель комитета Саратовской областной Думы по культуре, общественным отношениям и информационной политике; директор ГТРК «Саратов»;

*Сальникова Олеся Михайловна* – ассистент кафедры гражданского права и процесса юр. ф-та СГУ;

*Синюков Сергей Владимирович* – аспирант кафедры теории государства и права СГЮА;

*Синюкова Татьяна Витальевна* – канд. юрид. наук, доцент, зав. кафедрой теории государства и права юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Предисловие</b> .....	7
<i>Аверьянова Н.Н.</i> Роль гражданского общества и бизнеса в процессе управления земельными отношениями .....	8
<i>Барашков Г.М.</i> Модели взаимодействия власти и общества в России и незападных странах .....	15
<i>Бердникова Е.В.</i> Общественная экспертиза судебных решений в системе гражданского контроля за деятельностью органов правосудия .....	20
<i>Бигазилова С.С.</i> Особенности оппозиционных политических партий в системе взаимодействия власти и общества (на примере Саратовской области) .....	24
<i>Варфоломеев Ю.В.</i> Политико-правовые проблемы взаимодействия власти и общества России в период думской монархии (по материалам Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства) .....	29
<i>Велиева Д.С.</i> Российское государство как основной субъект обеспечения конституционного права на благоприятную окружающую среду .....	33
<i>Вестов А.Ф., Вестов Ф.А.</i> Некоторые аспекты реализации международных положений в борьбе с коррупцией в уголовной политике России .....	38
<i>Власова Е.Л.</i> Правовые аспекты обеспечения энергетической безопасности РФ .....	42
<i>Григорьева В.А.</i> Конституционно-правовая значимость государственно-частного партнерства в России как особой модели взаимодействия власти, общества и бизнеса .....	46
<i>Гулина В.В.</i> Проблемы взаимодействия территориального общественного самоуправления с органами государственной власти и органами местного самоуправления .....	50
<i>Данилов М.В.</i> Динамика российской партийной системы и ее способность вовлекать граждан в политику .....	55
<i>Елистратова В.В.</i> Взаимодействие власти, общества и бизнеса как основа укрепления российской государственности .....	62
<i>Иванов А.М.</i> Асимметрия субъектов Российской Федерации как проблема взаимодействия власти и регионов .....	65
<i>Ишеев К.А.</i> Роль системообразующей функции конституций и уставов в механизме их практического осуществления .....	69
<i>Капитанец Ю.В.</i> Проблемы налоговых правоотношений между органами государственной власти и бизнесом .....	73
<i>Кишоян Н.А.</i> Взаимодействие Президента РФ с органами государственной власти по обеспечению правового статуса личности .....	77
<i>Колесников Е.В.</i> Законность в Российской Федерации: некоторые вопросы конституционной теории .....	81

<i>Колодуб Г.В.</i> Действительное исполнение гражданско-правовых обязанностей как проблема политико-правового взаимодействия власти, общества и бизнеса.....	86
<i>Комарова В.В.</i> Институты гражданского общества в решении вопросов общественной и государственной жизни.....	89
<i>Комбарова Е.В.</i> Выборы и референдум как элементы механизма разрешения разногласий между органами публичной власти Российской Федерации.....	93
<i>Комкова Г.Н.</i> Правовые основы взаимодействия органов государства и национальных объединений: опыт России и Казахстана.....	98
<i>Кондрашов Ю.А.</i> Темпоральные характеристики процессуальной формы юридической деятельности.....	102
<i>Краснослободцева Н.К.</i> Свобода как принцип правового регулирования: отраслевой анализ.....	104
<i>Крючкова Е.А.</i> Президентский контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации в гуманитарной сфере.....	109
<i>Кузнецов С.А.</i> Проблемы реализации принципа демократизма в правотворчестве органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.....	114
<i>Куклычев А.Ю.</i> Страхование предпринимательских рисков.....	120
<i>Лазарева О.В.</i> Роль правовой технологии в решении проблем взаимодействия власти, общества и бизнеса.....	123
<i>Ливерко О.В.</i> «Коридор» формирования политических идентичностей военнослужащих в современной России.....	126
<i>Лобанов И.В.</i> Взаимодействие органов государственной власти субъектов РФ при реализации бюджетных полномочий.....	129
<i>Малько Е.А.</i> Значение Постановлений Европейского суда по правам человека для гражданской процессуальной правовой политики в условиях взаимодействия власти и общества.....	133
<i>Мальцева Т.Г.</i> Внешнеэкономическая деятельность в условиях взаимодействия власти и бизнеса: правовой аспект.....	136
<i>Миллюков П.В.</i> Проблемы правового регулирования договора страхования.....	138
<i>Михайлов А.Е.</i> Общеправовые проблемы механизма взаимодействия власти, общества и бизнеса как фактор развития правового государства в России.....	140
<i>Никулина О.М.</i> Конституционное регулирование родительских прав и обязанностей по воспитанию детей: опыт России и зарубежных стран.....	145
<i>Овчарова О.Г.</i> Политика гендерного равенства: зарубежный опыт и экспертиза российской практики.....	148
<i>Осипова О.А.</i> Правовые аспекты размещения госзаказа путем проведения электронных торгов.....	149

*Капитанец Юлия Владимировна* - к.ю.н., доцент, заместитель заведующего кафедрой конституционного и международного права Поволжского института им. П.А. Столыпина (г. Саратов);

*Кишоян Наира Алексеевна* – аспирантка кафедры конституционного и муниципального права юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Колесников Евгений Викторович* – д-р юрид. наук, профессор, кафедра конституционного и международного права СПЮА;

*Колодуб Григорий Вячеславович* – аспирант кафедры гражданского права СПЮА;

*Комарова Валентина Викторовна* – д-р юрид. наук, профессор Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина;

*Комбарова Елена Валерьевна* – канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и международного права СПЮА;

*Комкова Галина Николаевна* – д-р юрид. наук, профессор, декан юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского, Заслуженный юрист России;

*Кондрашов Юрий Александрович* – начальник отдела рекламы и финансовых рынков Управления ФАС России по Саратовской области;

*Краснослободцева Наталия Кузьминична* – канд. юрид. наук, доцент, кафедра теории права Поволжского института им. П.А. Столыпина (г. Саратов);

*Крючкова Елена Анатольевна* – канд. юрид. наук, доцент, кафедра конституционного и муниципального права юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Кузнецов Степан Анатольевич* – канд. юрид. наук, доцент кафедры уголовного права и процесса Института Права и предпринимательства Северного (Арктического) федерального университета;

*Куклычев Андрей Юрьевич* – канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданского права и процесса юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Лазарева Ольга Владимировна* – канд. юрид. наук, доцент, кафедра теории государства и права СПЮА;

*Ливерко Олег Викторович* – соискатель кафедры политических наук юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Лобанов Иван Васильевич* – канд. юрид. наук, доцент кафедры государственно-правовых и криминологических дисциплин Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова;

*Малько Елена Александровна* – ассистент кафедры гражданского права и процесса юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Мальцева Татьяна Григорьевна* – ассистент кафедры гражданского права и процесса юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Миллюков Павел Владимирович* – магистрант 1 курса юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

**Аверьянова Наталья Николаевна** – канд. юрид. наук, доцент, кафедра конституционного и муниципального права юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

**Байниязова Зульфия Сулеймановна** – канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры теории государства и права юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского, докторант СПЮА;

**Бараишков Григорий Михайлович** – канд. полит. наук, доцент, доцент кафедры политических наук юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

**Бердникова Елена Валерьевна** – канд. полит. наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

**Бигазилова Светлана Сагатовна** – аспирантка каф. политических наук юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

**Варфоломеев Юрий Владимирович** – д-р истор. наук, профессор кафедры истории государства и права юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

**Велиева Джамия Сейфатдинновна** – д-р. юрид. наук, доцент, зав. кафедрой конституционного и международного права Поволжского института им. П.А. Столыпина (г. Саратов);

**Вестов Александр Федорович** – ассистент кафедры уголовного, уголовно-исполнительного права и криминологии юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

**Вестов Федор Александрович** – канд. юрид. наук, профессор, зав. кафедрой уголовного, уголовно-исполнительного права и криминологии юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

**Власова Елена Леонидовна** – канд. хим. наук, ст. преподаватель кафедры таможенного, административного и финансового права юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

**Григорьева Валерия Анатольевна** – аспирант ВГУ;

**Гулина Вера Васильевна** – ассистент кафедры конституционного права Института права и предпринимательства Северного (Арктического) федерального университета;

**Данилов Михаил Викторович** – канд. полит. наук, доцент, кафедра политических наук юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

**Елистратова Валентина Владимировна** – канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры немецкого языка СПЮА;

**Иванов Андрей Михайлович** – ассистент кафедры государственно-правовых дисциплин Северного (Арктического) федерального университета, Правовой департамент администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области;

**Ишеков Константин Анатольевич** – канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Поволжского института им. П.А. Столыпина (г. Саратов);

<b>Отставнова Е.А.</b> Благотворительность как способ взаимодействия бизнеса и власти в сфере здравоохранения.....	151
<b>Петров М.П.</b> Правовой режим взаимодействия публичной администрации с субъектами гражданского общества: теоретические проблемы совершенствования.....	155
<b>Плещева М.В.</b> Миграционная политика в современной России.....	158
<b>Попов В.С.</b> Взаимодействие власти и общества в сфере уголовного производства в республике Казахстан: достижения, пробелы и перспективы.....	163
<b>Потапенко Е.Г.</b> О соотношении категорий «правовая интеграция», «интеграция права» и «преемственность в праве».....	168
<b>Потапенко П.Г.</b> Место и роль института подозрения в системе уголовно-процессуального права России.....	170
<b>Рвачев С.А.</b> Специальный критерий подведомственности корпоративных споров.....	172
<b>Россоианский А.А.</b> Обеспечение равного доступа к предпринимательской деятельности в аспекте формального равенства граждан.....	174
<b>Россоианский А.В.</b> Средства массовой информации как институт гражданского общества в современной России (на примере ГТРК Саратов).....	178
<b>Сальникова О.М.</b> Трудовая миграция как правовая проблема взаимодействия власти, общества и бизнеса.....	181
<b>Синюков С.В.</b> Эволюция доктрины правотворчества в XVIII-XX вв.....	186
<b>Синюкова Т.В.</b> О совершенствовании механизма гарантирования прав граждан.....	190
<b>Смотрова Л.Н.</b> Получение взятки как форма проявления коррупции.....	192
<b>Соснин Д.П.</b> Российские городские элиты: практика взаимодействия власти и общества.....	194
<b>Старцев А.Е.</b> Некоторые вопросы деятельности адвоката по уголовным делам на первоначальном этапе расследования преступлений.....	197
<b>Стребкова Е.Г.</b> Суды и общество: зарубежный опыт взаимодействия.....	199
<b>Стрыгина С.В.</b> Роль человеческого потенциала в условиях инновационного развития России.....	202
<b>Тогузаева Е.Н.</b> Доступность судебных актов – гарантия эффективного взаимодействия власти и гражданского общества.....	205
<b>Трегубов П.О.</b> Взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ с территориальными подразделениями федеральных органов власти в процессе защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.....	208
<b>Третьяков Д.Г.</b> Особенности экономической составляющей партийных технологий на региональном уровне.....	212
<b>Троицкая Т.В.</b> К вопросу о конституционной ответственности государства.....	215
<b>Угланова О.А.</b> Охрана историко-культурного наследия в современной России: некоторые конституционные вопросы.....	218
<b>Фаст О.Ф.</b> Договоры перевозки автомобильным транспортом в предпринимательской деятельности.....	221

<i>Хаутиев Ш.М.</i> Пересматривая «транзитологию»: к пониманию особенностей политико-правовой модели взаимодействия власти и общества в современной России.....	223
<i>Чаннов С.Е.</i> Декларирование о доходах как механизм противодействия коррупции на государственной службе.....	225
<i>Чулунжав А.</i> Взаимодействие высших органов власти Монголии при формировании высшего органа конституционного строя.....	229
<i>Шайхисламова О.Р.</i> Проблемы длительного и пожизненного лишения свободы в России.....	233
<i>Шепелев А.Н.</i> Юридический язык как предмет исследования.....	238
<i>Шундик И.А.</i> Основные положения Правил нотариального делопроизводства.....	240
<i>Якушева С.Е.</i> Представление как акт прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.....	244
<b>Сведения об авторах</b> .....	248

Приведенные нами примеры внесения представлений прокурорами, дают лишь образное представление о возможностях применения представления прокурора в надзорной работе прокуратуры. Вместе с тем, это позволяет показать, насколько велико значение качества универсальности действия прокурорского представления, когда приходится давать надзорную оценку соответствия требованиям такого количества и разнообразия законов, определенных действий или бездействий должностных лиц.

официальной постановкой вопроса»<sup>465</sup>.

Еще в середине 80-х годов прошлого столетия В.В.Гаврилов высказал актуальные и для сегодняшнего дня слова: «Чего стоят затраченные прокурором усилия по выявлению нарушений, если он затем не сумел или не смог сформулировать требования по их устранению»<sup>466</sup>. Действительно, без предложений прокурора акт теряет качество представления и носит характер обычной информации, юридически никого и ни к чему не обязывающей.

Предложения прокурора в заключительной части представления должны излагаться лаконично, то есть в сжатом виде, и при этом быть четко сформулированными. В подробном описании правонарушений и их причин уже нет необходимости, так как они были уже рассмотрены и зафиксированы в описательной части представления.

Законодательно определяются и обязанности адресатов представлений – в течение месяца со дня внесения представления принять конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих, а также о результатах принятых мер сообщить прокурору в письменном виде. Эти два требования закона органически связаны и последовательны, так как устанавливают конкретный порядок действий адресата по реализации требований представления прокурора. В соответствии с этим порядком, в определенный законом месячный срок должны быть выполнены конкретные мероприятия правового, организационного и иного назначения, ведущие к восстановлению законности и искоренению причин и условий совершения правонарушений, а затем необходимо незамедлительно сообщить о результатах принятых мер прокурору, изложив их в письменном виде.

Завершается представление прокурора указанием на класный чин и должностное положение прокурора либо его заместителя, в зависимости от того, кто вносит представление, подписью этого лица.

Юридическая значимость рассмотренных элементов содержания представления не одинакова. Так отсутствие одних элементов влечет утрату сущности представления как акта прокурорского реагирования, превращая его лишь в информационный документ, а отсутствие других элементов влияет лишь на качество этого прокурорского акта.

В ходе осуществления прокуратурой надзора выявляется большое количество нарушений, и борьбе с ними уделяется особое внимание в обществе, так как данные правонарушения у всех на виду, впрочем, также как и действия прокурора по их ликвидации и нейтрализации. Следовательно, есть возможность говорить о публичном характере представления прокурора в надзоре за исполнением законов и законностью правовых актов. При осуществлении надзора встречаются случаи выявления ряда незаконных правовых актов, изданных или принятых одним органом или должностным лицом. В силу нецелесообразности принятия протеста на каждый подобный акт, прокурором вносится представление, в котором ставится вопрос об отмене нескольких незаконных правовых актов.

<sup>465</sup> Сафонов А.П. Представление прокурора об устранении обстоятельств, способствующих совершению преступления. - М., 1970. С. 13.

<sup>466</sup> Гаврилов В. В. Сущность прокурорского надзора в СССР. - Саратов, 1984. С. 119.

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Материалы сборника посвящены рассмотрению актуальных теоретических и практических вопросов взаимодействия власти, гражданского общества и бизнес-структур, учитывая российский и зарубежный опыт. В издание вошли выступления профессорско-преподавательского состава, представителей властных структур, предпринимательства, негосударственного сектора, исследовавших различные аспекты эффективного взаимодействия, анализирующих гражданское общество как субъект публичной политики.

В работе конференции освещались наиболее остро стоящие проблемы, например, о стимулировании деятельности национальных культурных объединений, проблемы, касающиеся институтов гражданского общества, политики гендерного равенства, налоговых правоотношений, модернизации правовой системы, реализации принципа демократизма, партийных технологий вовлечения граждан в политику, конституционно-правовых основ российской и зарубежной модели взаимодействия власти, общества и бизнеса, исторических проблем механизма взаимодействия власти, общества и бизнеса как фактора развития российской и зарубежной правовых систем и многое другое. Авторы попытались не только раскрыть элементы механизма взаимодействия, но и проанализировать политические, правовые предпосылки его реализации.

Эффективное взаимодействие власти, гражданского общества и бизнеса строится на открытости деятельности органов государственной власти и местного самоуправления; социальном партнерстве власти и бизнеса; активном развитии политических институтов; институтов демократии с использованием передовых информационно-коммуникационных технологий; а также результативном правовом обеспечении складывающегося взаимодействия.

Сборник рассчитан на широкий круг юридической общественности: ученых-правоведов и практических работников, преподавателей, аспирантов, магистрантов, студентов и всех тех, кто интересуется вопросами взаимодействия власти, гражданского общества и бизнеса в современной России.

*Г.Н. Колкова,  
д-р юрид. наук, профессор,  
Заслуженный юрист РФ  
декан юридического факультета  
СГУ им. Н.Г. Чернышевского*

*Н.Н. Аверьянова,*  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

## РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА В ПРОЦЕССЕ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ ОТНОШЕНИЯМИ

Гражданское общество и отдельные его институты являются субъектами общественного земельного управления. Природа данного вида управления, его суть и замысел заключаются вовсе не в противостоянии государства и гражданского общества в процессе регулирования земельных отношений, а, наоборот, во взаимопомощи, в совместной выработке наиболее эффективных и взаимовыгодных решений. Государственное и общественное земельное управление должно осуществляться на паритетных началах.

Однако не стоит забывать, что в демократическом государстве именно общество, народ, путем свободных выборов формирует органы государственной власти. Поэтому гражданское общество имеет все основания для того, чтобы не только участвовать в принятии решений органами власти, но и контролировать их принятие и исполнение. Поэтому в определенной степени гражданское общество стоит над государством и его органами. Неудовлетворенное управленческой работой власти гражданское общество может санкционировать ее отставку.

Гаджиев К.С. определил, что для гражданского общества характерны три особенности. Во-первых, наличие множества ассоциаций, центров социальной власти. Во-вторых, относительная независимость этих центров социальной власти. В силу способности к самоорганизации они противятся контролю со стороны государства. И, в-третьих, чувство гражданской ответственности, а также правовое поведение и активная гражданская позиция<sup>1</sup>. Согласимся с мнением авторитетного ученого, однако добавим ко второй особенности еще и то обстоятельство, что подобные центры социальной власти не только стремятся избежать контроля со стороны власти, но и сами способны осуществлять контроль над ее деятельностью.

Основными формами участия общественности в управленческих земельных отношениях являются: возможность проведения общественного земельного контроля, общественной экологической экспертизы – назовем их особенными земельно-правовыми формами общественного управления.

Также формами общественного управления можно считать традиционные для всех сфер общественной жизни способы взаимодействия представителей общества с органами государственной власти, такие как: возможность участия в подготовке и принятии решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране; обращение в суд за восстановлением нарушенных прав. В последнем случае оппоненты могут возражать, что действия представителей общества, в том числе, бизнес-структур не будут носить общественно-управленческой функции, а скорее будут иметь частно-

же как и в других актах прокурорского надзора, адресат представления, орган или должностное лицо.

Особенности представления как надзорного акта концентрирует на себе вторая (структура представления та же, что у протеста) составляющая его часть – описательная, которая нередко является самой объемной и содержательной. Именно в ней указываются источники получения сведений о правонарушениях. Это могут быть материалы уголовных и гражданских дел, обобщенные материалы практики прокурорского надзора, материалы об административных и дисциплинарных нарушениях, информация, предоставленная контролирующими органами, а также результаты проверок прокурором жалоб и заявлений граждан о грубых нарушениях законов. Ссылка на источники информации в представлении должна быть короткой и определенной, позволяющей устанавливать происхождение информации о правонарушениях.

Именно описательная часть раскрывает характер выявленных нарушений, обстоятельства, которые способствовали этому, юридический анализ противоправного действия, расцениваемого как правонарушение, ссылку на законодательные акты, отступление от которых обнаружено прокурором.

Обязательным атрибутом представления является указание лиц, виновных в противоправных деяниях. Тут же излагается позиция прокурора относительно тех аспектов и моментов, событий, бездействия должностных лиц, которые в совокупности создали обстановку безразличия к нарушениям закона, ущемили или ограничили права и свободы граждан.

Если в процессе проведения проверки обнаружено несколько нарушений закона, то материал можно излагать либо в хронологическом порядке, с параллельным анализом законодательства, либо объединить правонарушения по однородности в группы и исследовать каждую в отдельности.

Для полноты представления наряду с указанием фактов нарушений законов необходимо отразить их причины и условия, способствующие совершению правонарушений. Обязательным составляющим описательной части представления является и указание на конкретных нарушителей законов и лиц, попустительствующих им в совершении правонарушений.

Такое упоминание о виновном лице заостряет внимание адресата представления на случившемся, подразумевая в заключительной части представления постановку вопроса о привлечении нарушителя к ответственности в соответствии с законодательством. При этом в представлении должны содержаться обоснованные доказательства виновности лица. Там же указывается и мнение прокурора по фактам бездействия должностных лиц, которые своим противоправным поведением создали обстановку, способствующую совершению правонарушения.

В заключении представления указываются предложения прокурора. Именно в заключительной части излагается сущность прокурорских требований. А.П.Сафонов считает, что «если в описательной части представления описывается фактическое положение дел с соблюдением законности, то в заключительной его части в краткой форме указывается, каких результатов хочет достичь прокурор,

<sup>1</sup> См: Гаджиев К.С. Гражданское общество и правовое государство // Мировая экономика и международные отношения. 1991. N 9. С. 67.



чение надлежащих условий для приема обратившихся за совершением нотариального действия лиц и для хранения документации, предусмотрены меры дисциплинарного воздействия: замечание, выговор, строгий выговор<sup>1</sup>.

Вся полнота ответственности ложится на нотариусов, а не на помощников или секретарей, осуществляющих лишь содействие в организации делопроизводства.

*С.Е. Якушева,*  
Саратовская государственная  
юридическая академия

### ПРЕДСТАВЛЕНИЕ КАК АКТ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Федеральным законом «О прокуратуре РФ» в качестве акта прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина предусмотрено представление об устранении нарушений закона.

Однако, несмотря на законодательное закрепление данной разновидности правового акта, вопросы формы и методики его написания и внесения нередко вызывают затруднения.

Так представление вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, полномочному устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. Действительно стоит согласиться именно с подобной формулировкой, так как она является универсальной, поскольку предполагает усмотрение прокурора.

Представление как акт прокурорского реагирования имеет собственную структуру.

В отличие от протеста, в представлении на первое место выдвигается превентивная роль прокурорского акта, требование об устранении причин и условий, способствующих правонарушающему поведению. Именно в силу этих обстоятельств основой для внесения представления служит обобщение материалов о нарушениях законности, выявленных на объектах надзора. Из этого, разумеется, не вытекает, что представление не может быть посвящено устранению конкретного нарушения. Подобная ситуация распространена в надзорной практике. При этом в случае, если незаконный правовой акт подлежит отмене, подмена протеста представлением недопустима.

Значительные затруднения вызывает заголовок представления, в котором в концентрированном виде отражается существо допущенных нарушений, ибо закон специально оговаривает, что представление вносится об устранении нарушений закона. Расплывчатые формулировки в данном случае неуместны.

Помимо заголовка, включающего наименование акта и суть корректирующего воздействия на нарушения законодательства, в представлении указывается, так

<sup>1</sup> Профессиональный Кодекс нотариусов Российской Федерации. Принят Собранием представителей нотариальных палат субъектов Российской Федерации 18 апреля 2001 г. // Нотариальный вестник № 7. 2001.

правовой характер, так как принятое судом решение будет касаться только того лица, которое обратилось в суд, а не затрагивать интересы всего общества. Следовательно, обращение в суд представителями общественности не является функцией общественного земельного управления. Однако, по нашему мнению, хотя формально в России прецедент не является официальным источником права, тем не менее, особенно громкие судебные дела, так или иначе, создают прецедентное право. И впоследствии такие решения могут оказать влияние, причем не только на принятие судами впоследствии аналогичных решений, но и на решение органов государственной власти, в том числе, по совершенствованию земельного законодательства.

Наконец, у представителей общества имеется право на обращение в Конституционный Суд РФ. Данную деятельность также можно рассматривать как функцию общественного земельного управления, несмотря на то, что изначально субъект отстаивает собственные, по его мнению, нарушенные права и свободы. Но ведь в случае удовлетворения жалобы Конституционным Судом, будет изменено противоречащее Конституции законодательство, и, таким образом, правовые последствия будут распространяться на всех участников земельных правоотношений. Стоит отметить, что имеются прецеденты, когда представители бизнеса пытались оспорить положения земельного законодательства. Так в одном из случаев оспаривалась платность приватизации земли при переоформлении юридическими лицами права постоянного (бессрочного) пользования. Однако Конституционный Суд отказал в принятии жалобы, ссылаясь на то, что данный вопрос не входит в его компетенцию<sup>2</sup>.

Что касается земельного контроля. Вообще по замыслу законодателя земельный контроль для бизнеса и государства – это явление обоюдоострое, так как, с одной стороны, бизнес-организации являются основными субъектами государственного земельного контроля как проверяемые на предмет соблюдения ими земельного законодательства. А с другой стороны, законодательством гарантируется возможность проведения общественного земельного контроля в соответствии с п. 3 ст. 72 Земельного кодекса, основным предметом которого является как раз проверка гражданами и их объединениями деятельности органов власти, связанных с принятием и реализацией решений в рамках регулирования земельных отношений.

Встает вопрос: какая же деятельность представителей общественности будет являться общественным земельным контролем. Законодательство данный вопрос не раскрывает. По нашему мнению, такими формами должны выступать: обращения в органы государственной власти, местного самоуправления по вопросам нарушения земельного законодательства; доведения проблемы для сведения населения города, региона, страны путем обращения в средства массовой информации

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 25.12.2003 N 513-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "АЗС-Сервис" на нарушение конституционных прав и свобод положением абзаца первого пункта 2 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант плюс».

и др. источники. Главное, чтобы такая деятельность заключалась в защите интересов неопределенного круга лиц, а не собственных.

Отметим, что на практике роль бизнеса в осуществлении общественного земельного контроля на сегодняшний день минимальна. В данной форме взаимодействие власти и бизнеса в рамках управления земельными отношениями практически не осуществляется. Бизнес чаще всего реагирует на нарушение собственных законных интересов в сфере использования и охраны земель путем обращения в суд или иные правоохранительные органы. Однако такие действия не являются земельным контролем, хотя, как отмечалось выше, являются одной из форм деятельности, имеющей отношение к управлению земельными отношениями.

Стоит отметить, что бизнес, несомненно, влияет на подготовку и принятие решений органами власти в рамках регулирования земельных отношений. В этом сильная роль института лоббизма. И, несмотря на то, что лоббизм в нашей стране не имеет правового регулирования, и называется юридически ничтожным явлением<sup>3</sup>, его реальную роль нельзя недооценивать. При этом не секрет, что крупные бизнес-структуры зачастую являются основными спонсорами депутатских кампаний, и, следовательно, основными «заказчиками» нужных им законодательных положений. Сегодня, когда земельное законодательство практически сформировано, поле для лоббирования интересов в данной сфере не столь обширно. Однако как отмечают специалисты, в недавнем прошлом земельные отношения, в частности, вопросы введения частной собственности на землю, в том числе сельскохозяйственного назначения, были активным предметом лоббирования предпринимателей<sup>4</sup>.

На наш взгляд, институт общественного земельного контроля должен и будет развиваться в ближайшее время. При этом основными видами деятельности в рамках общественного контроля должны стать общественные слушания, в которых могут принимать участие, как отдельные граждане, так и их объединения.

На сегодняшний день законодательством предусмотрено обязательное проведение общественных слушаний при установлении публичного сервитута на земельный участок (ст. 23 Земельного кодекса), при утверждении генеральных планов городов, правил землепользования и застройки муниципальных образований (ст. 28, 30 Градостроительного кодекса). То есть сфера данной формы участия граждан в процессе принятия решений органами власти в сфере земельных отношений пока минимальна.

Необходимо расширять сферу принятия государственных решений по результатам общественных слушаний. Для этого, в первую очередь, необходимо совершенствовать законодательную базу об общественных слушаниях. Эти задачи ставит перед государством и обществом и Экологическая доктрина<sup>5</sup>.

Что касается экологической экспертизы, Федеральный закон от 23.11.1995 г. «Об экологической экспертизе»<sup>6</sup> гарантирует возможность проведения обществен-

<sup>3</sup> См: Анисимов А.П., Мелихов А.И. Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки: монография. Волгоград: Мастер, 2009. с. 123.

<sup>4</sup> См: Бекишева С.Д. Лоббирование интересов частных лиц при формировании экологического законодательства Республики Казахстан // Журнал российского права. 2009. N 8. С. 23.

<sup>5</sup> Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 N 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. N 36. Ст. 3510.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1995. N 48. Ст. 4556; СЗ РФ. 2009. N 51. Ст. 6151.

ствии с нормами указанного закона, Государственный язык Российской Федерации подлежит обязательному использованию: в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, в том числе в деятельности по ведению делопроизводства.

Действия и нарушения, препятствующие осуществлению права граждан на пользование государственным языком Российской Федерации, влекут за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

Оформление всех видов документов (документирование) в нотариальном делопроизводстве осуществляется на бумажных носителях. Для учета и справочно-информационного обеспечения нотариальной деятельности могут создаваться, обрабатываться и храниться в базах данных электронные копии документов, регистрационно-контрольные и учетные формы, а также передаваться и приниматься электронные сообщения, не имеющие юридической силы, если это не противоречит положениям Основ и иных нормативных правовых актов в данной сфере.

Так, в настоящее время действует в шестидесяти двух нотариальных палатах России, так называемая, система «Электронный нотариат – «eНОТ». Это единая информационная система нотариата, которая имеет своей целью объединить в единый документооборот семь тысяч российских нотариусов из всех регионов страны. Что позволяет нотариусам получать необходимую информацию об образцах печатей, электронных цифровых подписях (ЭЦП, как обязательный реквизит электронного документа, обеспечивающий контроль целостности и защиту от подделки, а также подтверждающий авторство документа<sup>1</sup>) нотариусов, лиц временно исполняющих обязанности нотариусов, выданных недействительных бланках, отмененных доверенностях, завещаниях, о розыске наследников. Это закрытая электронная специализированная внутренняя система, созданная «Центром инноваций и информационных технологий» для нотариусов.

Кроме того, используя Единую информационную систему (далее – ЕИС), нотариусы с помощью нее ведут учет бланков, на которых оформляются нотариальные акты, за исключением: свидетельствования верности копий документов и выписок из них; свидетельствования верности перевода документа с одного языка на другой; свидетельствования подлинности подписи переводчика; совершения исполнительных надписей; удостоверения времени предъявления документов; удостоверения сделок, если применение бланка не предусмотрено законом, иным правовым актом или не обусловлено согласием лиц, обратившихся за удостоверением сделки; свидетельствования подлинности подписи на документе, форма которого установлена законодательным или иным правовым актом.

В соответствии с п. 17 Профессионального Кодекса нотариусов Российской Федерации, принятого Постановлением Собрания представителей нотариальных палат субъектов Российской Федерации от 18 апреля 2001 года № 10, за грубое или неоднократное (два и более раз) нарушение правил ведения нотариального делопроизводства, установленного режима работы нотариальной конторы, не обеспе-

<sup>1</sup> Об электронной цифровой подписи: Федеральный закон от 10 января 2002 года № 1-ФЗ // Российская газета № 6 от 12.01.2002 г.

Основная форма такого контроля – плановые и внеплановые проверки. Плановые проходят раз в четыре года, внеплановые – по жалобам и заявлениям граждан и юридических лиц.

Можно сказать, что под нотариальным делопроизводством понимается деятельность нотариуса, охватывающая вопросы документирования и организации работы с документами в процессе осуществления им нотариальной деятельности.

Нотариальное делопроизводство включает в себя следующие действия:

- оформление документов (документирование нотариальной деятельности): организационно-распорядительных, писем;
- обработка входящих документов;
- обработка Исходящих документов;
- использование печати с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации, штампов и бланков нотариуса;
- составление номенклатуры дел;
- оформление и формирование отдельных видов дел: наследственных дел, направление наследственных дел по принадлежности; принятие закрытого завещания; вскрытие и оглашение закрытого завещания; производство по депозитной операции нотариуса; производство по протесту векселя;
- проведение экспертизы ценности документов и составление описей дел;
- временное хранение дел, передача дел;
- уничтожение дел;
- порядок ведения и заполнения реестров для регистрации нотариальных действий.

В соответствии со ст. 10 Основ законодательства РФ о нотариате, нотариальное делопроизводство, ведется на языке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, автономной области и автономных округов. Если обратившееся за совершением нотариального действия лицо не владеет языком, на котором ведется нотариальное делопроизводство, тексты оформленных документов должны быть переведены ему нотариусом или переводчиком.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык<sup>1</sup>.

В статье 1 ФЗ «О государственном языке РФ»<sup>2</sup>, закреплено, что статус русского языка как государственного языка Российской Федерации предусматривает обязательность использования русского языка в сферах, определенных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, Законом Российской Федерации от 25 октября 1991 года № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации»<sup>3</sup> и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, его защиту и поддержку, а также обеспечение права граждан Российской Федерации на пользование государственным языком Российской Федерации. В соответ-

<sup>1</sup> Ст. 68 Конституции РФ. Конституция Российской Федерации: (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445

<sup>2</sup> О государственном языке Российской Федерации: Федеральный закон от 01.06.2005 № 53-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2199

<sup>3</sup> О языках народов Российской Федерации: Федеральный закон от 25.10.1991 № 1807-1-ФЗ (в ред. от 11.12.2002) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740

ной экологической экспертизы, которая выступает альтернативой обязательной государственной экспертизе. Экологическая экспертиза призвана предотвратить негативное воздействие на земельные ресурсы намечаемой хозяйственной деятельности. Однако в последние годы отмечается четкая тенденция к сокращению числа объектов государственной экологической экспертизы, а Федеральный закон «Об экологической экспертизе» уравнивает объекты государственной и общественной экологической экспертизы (ст. 21 Федерального закона), то есть, урезав перечень объектов государственной экспертизы, автоматически сужается перечень и объектов общественной экспертизы. Такая ситуация, на наш взгляд, не является обоснованной. И конечно, нельзя четко ограничивать объекты общественной экспертизы рамками государственной. Ведь в итоге это ограничивает общественность в земельном контроле. Представители общественности, в том числе и бизнеса, могут выступать заказчиками общественной экологической экспертизы, а проводить ее могут независимые ученые-экологи, возможно с привлечением специалистов в земельной сфере.

Стоит отметить, что на практике полномочиями по общественному земельному контролю и, особенно, по общественной экологической экспертизе пользуются, в основном, некоммерческие общественные экологические организации. Думается, что так и должно быть, ведь эта форма деятельности и является их основной функцией. Между тем, общественные организации – это также институты гражданского общества, специально созданные для совместного с органами государственной власти и местного самоуправления решения экологически значимых вопросов, в том числе в сфере использования и охраны земельных ресурсов.

И, несмотря на то, что в последнее время много говорят о социальной ответственности бизнеса, полномочиями в сфере экологии, на наш взгляд, должны заниматься общественные экологические объединения как представители гражданского общества.

Подытоживая сказанное, можно отметить, что роль институтов гражданского общества в процессе управления земельными отношениями на сегодняшний день не столь существенна как в идеальном правовом государстве. Причинами этому выступает не только неразвитость правовой базы, регулирующей процесс участия общественности в управлении земельными отношениями, но и низкая гражданская позиция населения страны. Однако эта роль с каждым годом становится все более заметной, поэтому, на наш взгляд, прослеживается тенденция к развитию роли гражданского общества в целом и бизнеса в частности в данном процессе.

З.С. Байниязова,  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ЛИЧНОСТИ, ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

В современных условиях вопросы государственно-правового развития тесным образом связаны с обоснованием проблемы взаимодействия личности, общества и государства.

Взаимодействие личности, общества и государства следует отнести к числу общенациональных приоритетов, определяющих государственно-правовую модель развития России в XXI веке. В свою очередь государственно-правовая модель развития России – это комплексная, стратегическая программа по преобразованию государства, по совершенствованию государственно-правовых институтов.

Изменение ориентиров государственно-правового развития России закономерно влечет за собой необходимость определенного пересмотра взглядов на взаимодействие личности, общества и государства, влияет на выбор форм их гармоничного сосуществования.

В современных условиях важно консолидироваться вокруг такого приоритета, как взаимодействие личности, общества и государства, поскольку от степени реализации данного приоритета во многом зависит социальное устройство, состояние правовой организации общественной жизни. На наш взгляд, необходимым представляется создание соответствующих условий, при которых личность, общество и государство будут существовать в сбалансированном правовом, общесоциальном формате, тем самым оказывая конструктивное, стимулирующее воздействие на государственно-правовое развитие страны. В этой связи важным является Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», в котором понятие «национальные интересы Российской Федерации» определяется как «совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства»<sup>7</sup>. Устойчивое развитие личности, общества и государства рассматривается как государственная потребность, необходимость.

Следует подчеркнуть, что проблема взаимодействия личности, общества и государства является многогранной, многоаспектной по своему характеру. Одним из таких аспектов выступает согласование личных, общественных и государственных интересов.

Согласование или гармонизация интересов личности, общества и государства – это *социально-правовой приоритет*, ориентированный на формирование государственно-правовой модели. В современных условиях следует говорить не о приоритете какого-либо из видов интересов, а об обеспечении их баланса. Только их гармоничное единство позволит осуществлять приоритетные направления общественного, правового и государственного развития. По мнению Б.С. Эбзеева, «вся-

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

утвержденной Приказом Министерства юстиции РСФСР от 19.08.1976 года<sup>1</sup>, требующей обновления как несоответствующей требованиям делопроизводства нотариусов, занимающихся частной практикой, и Единой государственной системы делопроизводства<sup>2</sup>.

Цель Единой государственной системы делопроизводства – довести до уровня общей нормы апробированные и оправдавшие себя на практике рациональные формы и методы обработки служебной информации. Тематические разделы ЕГСД охватывают вопросы организации делопроизводства, экономики и организаций труда делопроизводственного персонала, механизации процессов документооборота.

Разработка ЕГСД в свое время осуществлялась путем всестороннего изучения систем делопроизводства в ряде звеньев государственного аппарата с целью выявления общих закономерностей в работе с управленческой документацией, присутствующих большинству учреждений и организаций, а также определения возможности, границ и масштабов системного упорядочения однотипных делопроизводственных операций. Положения ЕГСД не потеряли своей актуальности и сегодня.

Следует отметить, что вновь принятые Правила едины и адресованы в одинаковой мере к государственным и частным нотариусам. Как частнопрактикующим нотариусам организовать свой документооборот, какие правила при этом соблюдать, кому и в каком порядке нотариус, слагающий с себя полномочия, должен передать свою гербовую печать, книги и другие документы – на все эти и другие вопросы отвечают новые «Правила нотариального делопроизводства». Несмотря на то, что Правила нотариального делопроизводства необходимы, в первую очередь, самим нотариусам, некоторые положения этого документа важны и для физических и юридических лиц, которые обращаются к нотариусам для совершения нотариальных действий. Еще одно важное нововведение – с 1 июля 2010 все нотариусы обязаны в своей работе использовать бланки единого образца. Форму такого бланка разработала Федеральная нотариальная палата. Он печатается в типографии и имеет несколько степеней защиты, соответственно, является документом строгой отчетности.

Новые Правила нотариального делопроизводства отвечают на вопрос: как совершать те новые нотариальные действия, которые появились в последнее время в связи с развитием рыночных отношений и института собственности в нашей стране. Целый раздел документа посвящен контролю над соблюдением нотариусами новых правил. Контроль над исполнением Правил нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах, осуществляют территориальные органы Минюста РФ. Контроль над исполнением Правил нотариусами, занимающимися частной практикой, осуществляют территориальные органы Минюста РФ совместно с нотариальными палатами.

<sup>1</sup> Инструкции по делопроизводству в государственных нотариальных конторах РСФСР /утв. Приказом Министерства юстиции РСФСР от 19.08.1976 года. URL: <http://www.ussr.consultant.ru/doc7663.html>, (дата обращения 19 июня 2011 г.)

<sup>2</sup> Единая государственная система делопроизводства // Постановление Государственного Комитета Совета Министров СССР по науке и технике № 435 от 04.09.1973 года. URL: <http://www.docs.cntd.ru/document/901932680>, (дата обращения 19 июня 2011 г.)

ющие как столп демократии, являются сами собой разумеющимися на Западе. Однако в нашем обществе складывается общее впечатление, что политика стала маргинальной или персонифицированной, вследствие чего происходит ее ослабление, и, как следствие, общественное напряжение. При этом источник непонимания лежит в отсутствии коммуникативного взаимопонимания между представителями и представляемыми – разрыв между парламентским и народным суверенитетом, что является мерой дефицита демократии. Как следствие, другие институты Общества и особенно его правовой сферы должны возложить на себя разрешение возникающего напряжения, а особое место в этом должно принадлежать юридическому языку как средству диалога в обществе.

*И.А. Шундик,*  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

### ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПРАВИЛ НОТАРИАЛЬНОГО ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА

В соответствии со ст. 9 Основ законодательства РФ о нотариате, нотариальное делопроизводство осуществляется нотариусами в соответствии с правилами, утверждаемыми Министерством юстиции Российской Федерации совместно с Федеральной нотариальной палатой<sup>463</sup>. С 01 января 2011 года действуют Правила нотариального делопроизводства, утвержденные решением № 11/09 Правлением Федеральной нотариальной палаты и Приказом Министерства юстиции РФ № 403 от 18,19 ноября 2009 года, в редакции Приказа Минюста РФ от 23.11.2010 года № 360<sup>464</sup>, устанавливающие единый порядок работы с документами нотариусов в РФ, осуществления контроля над исполнением правил нотариального делопроизводства, а также передачи документов, хранящихся у нотариуса, полномочия которого прекращаются, другому нотариусу. Правила регулируют документирование и документооборот с момента создания или получения документов до передачи их в архив или уничтожения, включая порядок работы с документами, контроль, ведение и заполнение документов, связанных с совершением нотариальных действий, составление номенклатуры дел, подготовку документов к хранению или уничтожению. Правила не устанавливают порядок совершения нотариальных действий, формы реестров для регистрации нотариальных действий, нотариальных свидетельств, удостоверительных надписей нотариуса на сделках и свидетельствуемых документах.

Указанные Правила были разработаны на основе ранее действующей Инструкции по делопроизводству в государственных нотариальных конторах РСФСР,

кое жизнеспособное общество представляет собой известное равновесие индивидуального и коллективного... Нарушение такого равновесия, отсутствие механизмов гармонизации индивидуального и коллективного чревато разрушением гармонии общества, его дисгармоничностью»<sup>8</sup>. Концепция эффективного государства, о котором речь ведется в Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2012 года, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г., предполагает сближение личных, общественных и государственных интересов, что влияет на разработку и осуществление не только оптимальной социальной политики, но и на создание качественно новой социальной модели развития Российского государства. В частности, в Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2012 года закреплено: «Важнейшими направлениями формирования новой социальной модели станут общественный диалог, развитие механизмов социального партнерства»<sup>9</sup>. Пока такая социальная модель находится в стадии своего формирования.

На наш взгляд, должны быть разработаны концептуальная и нормативно-правовая основы взаимодействия личности, общества и государства, обеспечивающие и регламентирующие общие начала их совместного развития. Особенно это становится актуальным в условиях формирующегося инновационного развития России, которое в своей основе предполагает создание действенных правовых механизмов взаимодействия личности, общества и государства. Выбранный сегодня Российским государством курс на инновационное развитие невозможно осуществить без формирования единых основ взаимодействия личности, общества и государства. Личностное (человеческое), общественное и государственное измерения – это необходимые критерии реализации стратегии государственно-правового развития России.

В современных условиях предстоит найти системное решение проблемы обеспечения эффективного взаимодействия личности, общества и государства. Большую роль в решении данного вопроса должны выполнять правовая система и правовая политика, которые способны оказать инструментальное воздействие на процесс согласования интересов личности, общества и государства, тем самым обеспечить эффективное, качественное государственно-правовое развитие. Для этого важно придать взаимодействию правовой системы и правовой политики целенаправленность, подвижность, выработать алгоритм их совместного конструктивного функционирования, что является особенно необходимым для укрепления основ правовой государственности, формирования полноценного гражданского общества в России. Динамизм и эффективность взаимодействия личности, общества и государства во многом определяются характером взаимосвязи правовой системы и правовой политики.

Очевидно, что личность, общество, государство следует рассматривать не изолированно друг от друга, а как взаимозависимые явления, которые должны существовать в едином государственно-правовом поле, объединенные идеей право-

<sup>463</sup> Основы законодательства Российской Федерации о нотариате: Федеральный закон от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 – ФЗ (в ред. от 30.12.2008) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 10. Ст. 357

<sup>464</sup> Правила нотариального делопроизводства (в ред. Приказа Минюста РФ от 23.11.2010 № 360) // Российская газета № 5172 от 30.04.2010 г.

<sup>8</sup> Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2008. С. 48.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2008. № 48. Ст. 5639.

вого, культурного, социального сотрудничества, согласования их интересов с учетом нравственных ориентиров.

На наш взгляд, личность, общество, государство представляют собой такие явления, которые при всех своих особенностях, определенной степени их самостоятельности могут рассматриваться только в сплоченном формате. И поэтому важно уже сейчас задуматься над осмыслением следующих вопросов:

– во-первых, как обеспечить сбалансированную атмосферу сближения интересов личности, общества и государства;

– во-вторых, каковы должны быть механизмы взаимодействия личности, общества и государства в условиях формирования полноценного гражданского общества;

– в-третьих, в каком ракурсе должна разрабатываться Концепция взаимодействия личности, общества и государства в условиях XXI века. Нельзя задавать стратегию совместного развития личности, общества и государства, если не выработана соответствующая концепция.

Взаимодействие личности, общества и государства в современных условиях должно быть наполнено смыслом, исходить из системы идей, принципов, приоритетов. На наш взгляд, следует преодолеть проблему дискретного рассмотрения личности, общества, государства. «Мы знаем личность, – писал П.И. Новгородцев, – не изолированную и обособленную, а живущую в обществе, в нем совершающую свой жизненный путь, и потому неизбежным является двойное проявление личности: индивидуальное и общественное... Мы приходим к заключению, что абсолютный индивидуализм и абсолютный коллективизм должны найти сочетание в некотором общем взгляде... Личность и общество не представляют собой каких-то самодовлеющих и противостоящих друг другу субстанций; они растут из одного корня и стремятся к одному свету»<sup>10</sup>.

Таким образом, можно утверждать, что национальные интересы Российского государства в условиях XXI века во многом состоят в обеспечении эффективного взаимодействия личности, общества и государства, что влияет на формирование общего правопорядка, определяет гармоничное, диалектическое государственно-правовое развитие страны. Необходимо на теоретико-доктринальном уровне развивать системные представления о параметрах взаимодействия личности, общества и государства.

быть, с одной стороны, единым, чтобы обеспечить единство внутри правовой системы, с другой стороны, он должен быть применим для различных целей, то есть в различных сферах юридической деятельности.

Попытки структурировать юридический язык часто предпринимаются в языковедении и правовой науке, так как вопрос о структуре языка тесно связан с его функциями, а значит, с задачами и целями его исследования. Поэтому существует множество точек зрения и критериев рассмотрения вопроса внутренней структуры юридического языка.

Если юридический язык считать единым, то в пользу этого предположения свидетельствует тот факт, что юристы, то есть основные носители этого языка, получают одинаковое образование на основе единого языка. Кроме того, язык их практической деятельности опирается на единый юридический язык. Если юридический язык считать набором разрозненных языковых средств, то подтверждением тому могут служить различные критерии, по которым юридический язык можно структурировать, а также различия между правовыми институтами, в которых средством коммуникации является юридический язык, и различные уровни знаний и компетентности участников этой коммуникации (при этом не следует упускать из виду, что граница между объемом юридических знаний юристов и не юриста может быть размыта), и множество способов коммуникации (например, устная или письменная), и другие аспекты.

По нашему мнению, юридический язык является внутренне единым и самостоятельным языком, который предоставляет свои средства для общения в правовой сфере всем участникам. Причины возникновения проблем непонимания между юристами и не юристами в правовой сфере заключаются не в лексике и языковых структурах, а скорее в абстрактности специальных юридических понятийных взаимосвязей.

Исследования развития и функционирования юридического языка показывают, как происходит преобразование обычного языка в специальный язык, обслуживающий правовую сферу. Общеизвестно, что юридический язык труден для восприятия, вследствие чего «общественность» часто недовольна тем фактом, что доступ к законодательству страны затруднен непрозрачностью данного языка. Миф о том, что законодательство может быть написано на простом языке, так и остается мифом, а лингвистическая направленность современного законодательства говорит о его усложнении. Основными факторами данной направленности являются происходящие различные общественные преобразования. Как результат, существует необходимость изучения того, как правовая система вписывается и работает в современном демократическом обществе, поскольку рассмотрение согласования права и демократии не только объясняет, как законодательство приспосабливается к демократическим переменам, но и определяет «критический фон» юридического языка, который может быть вызван различными программными реформами, которые в настоящее время идут «полным ходом» или обсуждаются в обществе.

Главная цель юридического языка состоит в предоставлении опоры для демократических полномочий Закона, выравнивания демократии и права. Процедуры представительной демократии, воплощающие верховенство Закона и действу-

<sup>10</sup> Новгородцев П.И. Об общественном идеале. М., 1991. С. 165-166.

А.Н. Шепелев,  
Институт права ТГУ  
им. Г.Р. Державина

## ЮРИДИЧЕСКИЙ ЯЗЫК КАК ПРЕДМЕТ ИССЛЕДОВАНИЯ

Особенности взаимосвязи языка и права с давних пор интересуют языковедов и правоведов. Диалог данных научных сфер начался в Германии в XIX веке и с тех времен все более расширялся, подпитываясь новыми общественно значимыми темами. В различные исторические периоды укреплению связи между правоведением и лингвистикой значительно способствовало стремление создать понятный гражданам юридический язык. В последнее время одним из важнейших факторов в развитии этого диалога является процесс правовой гармонизации в Европейском Союзе, а также развитие торговли и новых средств коммуникаций, вследствие чего растет внимание к вопросам межязыковой коммуникации в сфере права.

Вопросами языка и права занимается раздел науки, называемый «правовая лингвистика». Впервые этот термин употребил Адальберт Подлех в 1976 году<sup>1</sup>. «Правовой лингвистикой» он называл совокупность всех методов и результатов исследований, которые касаются вопросов связи языка и правовых норм и отвечают требованиям современной лингвистики.

В настоящее время понимание правовой лингвистики значительно расширилось, так как изменились требования современной лингвистики, прошедшей за эти годы долгий путь развития. В связи с этим изменилось соотношение правоведения и языковедения в изучении языковых вопросов в правовой сфере, и значительно возросла роль лингвистических исследований в этой области.

Вопросы о том, является ли юридический язык особым языком, и является ли этот язык внутренне единым, составляют одну из традиционных областей исследований правовой лингвистики. Так как юридический язык является не только семиотической системой, но и неотделимой частью правовой системы с ее традициями, особенностями логики и функциями, то особенности этого языка естественным образом вытекают из особенностей самого права, среди которых в первую очередь выделяют следующие:

- высокая степень абстракции юридических понятий. В отличие от специальных областей, например, техники или естествознания, где термины обозначают конкретные предметы и могут быть изображены, по крайней мере, графически, что позволяет достаточно легко определить содержание понятия и соотнести понятие с его языковым обозначением, юридический язык выражает абстрактные понятия и связи между ними. Отсюда вытекает вторая особенность юридического языка:

- тесная связь языка и права. Правовые понятия и нормы могут быть выражены только посредством языка. Язык является единственным «рабочим инструментом» юриста, инструментом, который должен быть хорошо приспособлен для работы с «рабочим материалом», то есть с системой правовых отношений, чтобы обеспечить ее функционирование. Таким образом, юридический язык должен

Г.М. Бараишков,  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

## МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА В РОССИИ И НЕЗАПАДНЫХ СТРАНАХ

Развал СССР и связанные с этим кардинальные перемены в мире, сопровождавшие этот процесс, способствовали заявлениям ряда исследователей о «конце истории». В обществе возникло стойкое убеждение в том, что наиболее верный путь общественного развития должен быть связан с либеральной демократией. Однако последующий ход исторического развития показал, что даже в успешно развивающихся либеральных системах (североамериканской, западноевропейской) достаточно сложно достичь внутренней органичности смысла (идеологии существования системы), ее институционального дизайна и функциональности. Примером тому могут служить периодически возникающие в этих системах политические, экономические и культурные кризисы. Это, собственно, и подталкивает политических исследователей на постоянные разговоры о кризисе современной либеральной демократии и необходимости вернуть устоявшимся и легитимным формам демократической организации смысл, который мог бы вдохновлять современные общества на прогрессивное развитие и самоограничения ради этого развития.

Возможно, выходом из этого теоретического затруднения могло бы быть введение в оборот понятия «политический аналог», обозначающего определенное качественное состояние и динамические характеристики как отдельных институтов, так и политических процессов, в которых данные институты задействованы.

Предлагаемый теоретический ракурс, в принципе, не отвергает тех подходов к объяснению специфики в развитии гражданских обществ в разных частях Света, которые наработаны современной наукой. У представления, что концепции и практические модели гражданского общества исторически возникали на основе идей и опыта, укорененных в трех различных традициях (европейско-средиземноморской, континентально-европейской, и англосаксонской) есть то очевидное преимущество, что оно позволяет подвести под политико-философские рассуждения о принципах и формах гражданского общества конкретную историческую фактическую основу. Такое представление дает возможность представить генезис гражданских обществ как естественно-исторический процесс, а различия в этом генезисе как естественное следствие своеобразия цивилизационных моделей и результат исторического взаимодействия различных цивилизаций.

В частности, в странах Юга механизмы власти характеризуются сочетанием старого и нового, привнесением в систему политических отношений этнических, религиозных, клановых и иных неклассовых связей. В результате власть отличается гибридностью, эклектичностью, что приводит ее к неустойчивости и противоречивости. Это стало следствием унаследованных отсталых социальных структур, отсут-

<sup>1</sup> Podlech Adalbert. Rechtslinguistik. // Grimm, Dieter [Hrsg.]. Rechtswissenschaft und Nachbarwissenschaften. Bd. II, Munchen: Beck, 1976, S. 105-116.

ствия традиций гражданственности, экономической слаборазвитости и зависимости<sup>11</sup>.

Исследователи отмечают, что важная черта политической культуры в странах Южной и Центральной Африки – это ее пронизанность традиционными представлениями о власти, обществе, лидерстве, которая объясняет распространенность специфических, иррациональных, с точки зрения западных политологов, политических мотиваций, присущих большинству участников политических процессов, происходящих на континенте. В отличие от стран Запада, где в политической культуре преобладает индивидуальный или индивидуально-осознанный групповой интерес (политический, социальный, экономический), в африканских странах господствует общинная, клановая, племенная, этническая солидарность, базирующаяся на общих, традиционно закрепившихся обычаях и символах. Подобная социальная психология как бы отменяет потребность в выражении индивидуалистических интересов. В Африке, как и на Западе, люди по-видимому, также осознают свой интерес, свою выгоду, но убеждены, что достичь ее можно только усилиями общности, к которой они принадлежат. Поэтому они, в первую очередь, заботятся о своем коллективе, через успехи которого привыкли и надеются удовлетворять свои интересы<sup>12</sup>. По мнению И.В. Следзевского, неформальные образования определяют политическое поведение своих членов, позволяют осуществлять их политическую мобилизацию и, что существенно, путем установления личностных связей за рамками общины имеют развитую систему представительства. Все важные внутренние проблемы и конфликты решаются в этих традиционных образованиях без участия официальных властей под руководством вождей путем длительных обсуждений до тех пор, пока стороны не достигнут всеобщего согласия.

Говоря об основополагающих характеристиках стран исламского ареала Юга, современные исследователи точно также выделяют ряд наиболее существенных свойств их политической культуры, институционального дизайна политических отношений вообще, и гражданских отношений в частности. Эти страны, по устоявшемуся сегодня мнению исследователей, характеризуются тем, что исламская традиция десятки лет синтезировалась с иными, прежде всего, европейскими культурными и правовыми традициями. Тенденции этого синтеза наиболее ярко представлены в странах «коренного» ислама, расположенных в Северной Африке, Ближнем и Среднем Востоке. Хотя государство в исламе рассматривается как главный инструмент при исполнении божественного закона (шариата), его конкретная форма и организация не регламентируется. Поэтому мусульмане в современном мире с большим успехом, нежели представители других социокультурных традиций, могут использовать и формы организации власти неисламского происхождения, в том числе и демократические инструменты, если они видимо не нарушают исламских норм и ценностей. Исламисты сходятся в том, что высшая власть принадлежит Богу, а право применять его законы передано общине верующих (умме).

<sup>11</sup> См.: Ирхин В.В., Слизовский Д.Е. Роль политической культуры и лидерства в общественном развитии. М., 1995. С. 4, 14.

<sup>12</sup> Африка: проблемы становления гражданского общества. Отв. ред. Потемкин Ю.В. М., 2009. С. 106.

сроки наказания по совокупности преступлений и приговоров, как минимум, на 5 – 10 лет<sup>460</sup>.

У лиц, осужденных к пожизненному лишению свободы, нет стимула для восприятия мер исправления и воспитания, т.к. у таких осужденных практически нет и перспективы покинуть когда-либо места лишения свободы.

Следовательно, законодателю стоит прислушаться к мнению ученых и сократить максимальные сроки наказания по совокупности преступлений и приговоров на 5 – 10 лет, а так же ограничить реализацию наказания в виде пожизненного лишения свободы, поскольку как мы уже отмечали расширять практику применения данного вида лишения свободы нецелесообразно, если иметь в виду, что процесс исполнения этого вида изоляции не предполагает реализацию цели исправления осужденного.

В настоящее время в России пожизненное лишение свободы отбывают 1766 осужденных<sup>461</sup>. Несомненно, количество осужденных к пожизненному лишению свободы будет возрастать, поскольку судьи будут назначать это наказание смелее, чем смертную казнь. Эти тенденции прослеживаются во многих странах, в которых, в отличие от России, применение анализируемого наказания традиционно. Все это приводит к значительному увеличению расходов, прежде всего медицинских, на содержание осужденных<sup>462</sup>.

Безусловно, уголовное наказание в виде пожизненного лишения свободы более гуманный акт, но это и социальная проблема для самого государства. Сохраняя жизнь опасным преступникам, Россия очень скоро столкнется с перенаселением мест лишения свободы осужденными с пожизненной изоляцией, с проблемами их возраста и болезней. Поэтому прогнозы деятельности исправительных учреждений и уголовной политики должны строиться исходя из учета всех рассмотренных проблем.

<sup>460</sup> Зубкова В.И. Уголовное наказание и его социальная роль: теория и практика. М., 2002. С. 187.

<sup>461</sup> Официальный сайт Федеральной службы исполнения наказания России. URL: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Xar-ka%20lic%20sodergahixsya%20v%20IK> (дата обращения: 27.06.2011).

<sup>462</sup> Подробнее см.: Петрашев В.Н. Проблемы теории наказания и его исполнения в новом Уголовном и Уголовно-исполнительном кодексах России (к 75-летию Н.А. Стручкова) / под ред. В.И. Селиверстова: Материалы научно-практической конференции, февраль 1997 г. М., 1997. С. 118.



конечными результатами. Исправительная цель становится ненужной»<sup>455</sup>. Одновременно под воздействием длительности срока лишения свободы у осужденных утрачиваются навыки социально-адаптивного поведения и развиваются качества, обуславливающие регресс личности<sup>456</sup>. Достаточно длительный срок лишения свободы, условия отбывания данного вида наказания способны если не коренным, то существенным образом преломить жизненные взгляды, ценностные ориентации, привычки человека, и, в конце концов, лишить его способности выживать в условиях водоворота жизненных обстоятельств<sup>457</sup>.

Негативное воздействие длительности срока наказания на личность и поведение осужденного проявляется, прежде всего, в отсутствии реальной социальной перспективы. В первую очередь это обусловлено возрастом осужденных к длительным срокам лишения свободы. Проведенное нами исследование показало, что средний возраст осужденных на момент прибытия в колонию в зависимости от вида учреждения составляет около 25-30 лет. Следует согласиться с мнением В.У. Ялунина, что в подавляющем большинстве случаев данная категория лиц не сможет быть социально востребованной по отбытии длительного срока лишения свободы, и это создает предпосылки к утрате ими жизненных планов и обуславливает пассивное отношение к воспитательному процессу<sup>458</sup>.

Так же с долей определенной истины утверждается, что реальные условия отбывания лишения свободы в российских исправительных учреждениях исключительно сложные. Они превращают срок 25 – 30 лет фактически в пожизненное заключение, т.к. выжить при существующих условиях в местах лишения свободы, как правило, невозможно<sup>459</sup>. Мы не можем не согласиться с высказанной точкой зрения. К тому же наличие таких сроков приводит к возрастанию численности опасной части преступников в местах лишения свободы. Тем самым криминогенная напряженность там может либо возрасти, либо стабилизироваться на достаточно высоком уровне, создав «взрывоопасные» предпосылки.

В этой связи достаточно сомнительна эффективность этих способов воздействия на общественные отношения по реализации охранительной функции уголовного права. Поэтому можно поддержать точку зрения В.И. Зубковой, по оправданию постановки вопроса, что есть настоятельная потребность сократить максимальные

<sup>455</sup> Шмаров И.В. Пожизненное лишение свободы как комплексная правовая, нравственная и психолого-педагогическая проблема // Проблемы острова помилованных убийц: Методический сборник. Вологда, 1996. С. 6. Об этом же: Пономарев П.Г. Система наказаний по уголовному законодательству и проблема ее реализации // Развитие теории наказаний в уголовном и уголовно-исполнительном праве. М., 2000; Зубкова В.И. Уголовное наказание и его социальная роль: теория и практика. М., 2002; Пономарев П., Максимов С. Проблемы уголовно-правового регулирования пожизненного лишения свободы // Законность. 1993. № 4; Бобылева И.Ю. Длительные сроки лишения свободы: учебное пособие. М.: НИИ МВД Российской Федерации, 1992.

<sup>456</sup> Ялунин В.У. Лишение свободы на длительный срок и пожизненно: законодательные нормы и их применение // Преступление и наказание. 2002. № 8. С. 7.

<sup>457</sup> Рогозин С.В. Особенности назначения и исполнения лишения свободы в тюрьме: автореф. дисс... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 19.

<sup>458</sup> Ялунин В.У. Указ. соч. С. 8.

<sup>459</sup> Пономарев П.Г. Система наказаний по уголовному законодательству и проблема ее реализации // Развитие теории наказаний в уголовном и уголовно-исполнительном праве. М., 2000. С. 13.

Глава общины или государства – это лишь представитель общины, которая избирает, контролирует и при необходимости низлагает его<sup>13</sup>.

Известный российский исследователь политического ислама Г. Джемаль считает, что в истории мусульманских стран ислам предстает как гражданское общество в абсолютном смысле. Община пророка Мухаммада в Медине, по его мнению, была не государством, а «самоорганизующимся, самоуправляющимся братством, над которым был только авторитет и воля Аллаха, передаваемая через его Посланика»<sup>14</sup>. Г. Джемаль вводит термин «самодостаточная общность», основой которой всегда, даже в модернистском социуме, выступает моральный императив. Для мусульманина такой императив, по его мнению, состоит в том, чтобы не позволять лишиться себя статуса инструмента божественного провидения, то есть не лишаться исторической ответственности, субъективности. А ведь именно в многообразии сетевой структуры неправительственных организаций реализуется гражданское общество как коллективный субъект, определяющий в конечном счете историко-цивилизационный курс.

При исследовании формирования гражданского общества в Японии современные специалисты обычно подчеркивают, что Япония практически никогда не знала жесткого государственного контроля над общественными институтами. Вместе с тем, для традиционной Японии характерно существование многочисленных и разнообразных, причем, очень жестко организованных общественных институтов, своего рода каст. В сочетании с традициями корпоративности, заимствованными японцами из китайской политической культуры, эта традиция жесткой социальной иерархичности породила и современную специфику японской общественной организации, современного гражданского общества в Японии. Поведение индивида в японском обществе сегодня, как и прежде, определяется «рациональными интересами группы», и это открыто декларируется.

Точно также и в Китае на процесс становления гражданского общества, по мнению исследователей, существенно повлияли два фактора. Один – это патриархально-клановая структура общества, в которой роль и ценность личности определялись исключительно соображениями ее социальной полезности и местом в иерархии семейно-родственных связей, а государство представлялось в качестве суперпатронии. Согласно учению Конфуция, правитель возвышался над главой семьи лишь на несколько ступенек. Подобный подход вводил правителя в круг обычных представителей общинников, превращая государство в обычную семью, только большую<sup>15</sup>.

Второй – это особый режим хозяйственной деятельности – необходимость массовых общественных работ по строительству и содержанию аграрной и транспортной инфраструктуры на огромных и неравномерно заселенных территориях. Осмысление китайским обществом значимости этих факторов на ценностном уровне вело к юридической, философской и традиционно-бытовой легитимации таких норм, как безусловное подчинение младшего старшему в семье, социальной

<sup>13</sup> Комар Ю.И. Ислам, демократия и гражданское общество. Афро-азиатский мир: Проблемы цивилизационного анализа. Вып. 2. Региональные цивилизации. С. 96.

<sup>14</sup> Джемаль Г. <http://www.kontrudar.ru/>.

<sup>15</sup> Переломов Л.С. Конфуций. Жизнь, учение, судьба. М., 1993. С.228.

группе, государстве, превалирование интересов организованного сообщества над интересами личности и жесткий контроль со стороны группы над любыми проявлениями индивидуальной активности, возможность продвижения индивида по социальной иерархии исключительно на основе отстаивания интересов своего социума и при его поддержке<sup>16</sup>.

В результате, характеризуя ситуацию в современном Китае и Японии, исследователи говорят, что, с одной стороны, в культуре, политике, экономике развиваются активные процессы в сторону сближения с ценностями западной либерально-демократической политической культуры, с другой стороны, наблюдается определенный возврат ко многим традиционным ценностям. В концептуальном основании такого рода теоретических объяснений есть очевидный недостаток – синтетичность подхода подменяется эклектикой. С одной стороны, процессы, вроде бы идут в одном направлении, а с другой стороны, они вроде бы, идут в другом направлении, и за неимением четкого понимания того, куда же направлен главный вектор движения социально-политической системы, исследователи с определенными оговорками и указаниями на относительность смысла, вкладываемого в такого рода определения, называют это «цивилизационным синтезом».

Применительно к характеристике политических процессов в современной Индии проблемой становится даже такой эклектический подход. В плане формальном Индия во многих отношениях воспроизводит элементы политико-правовой организации западных обществ (парламентаризм, политические свободы, юридическое равенство прав). Но на низовых и повседневных уровнях своей социо-политической жизнедеятельности Индия руководствуется иными началами. Специфика ориентальной индийской демократии связана с тем, что на неформальных уровнях функциональной основой индийской политики выступает не индивид, а скорее, малая локальная общность – традиционная кастово-джатная организация. Симбиозы, антагонизмы, иерархические конфликты, сделки, союзы, системы клиентелы и покровительства, отношения между кастово-джатными группами и образуют основные параметры индийской микрополитики. Эти отношения являются стержнем социально-политических отношений в Индии – коалиционного характера политических партий и местных элит, комплектования демократии на разных уровнях власти, макроэкономических контактов. Получается, что вектор движения всей социально-политической системы вроде бы и един, но сам этот вектор состоит из множества разнонаправленных векторов, логику связи которых можно объяснить только тем, что так в индийской политической жизни было всегда.

Относительно России часто пишут о том, что по характеру доминирующей роли государства Россия ближе к восточному типу обществ, но что в России эта роль в силу ряда исторических, природо-географических и геополитических причин была выражена еще более отчетливо. Государство выступало по большей части основным инициатором формирования общественных институтов, и это накладывало отпечаток на все отношения – хозяйственные, социальные, культурные, политические. Инициатива снизу ограничивалась. Общество сдавливалось налоговым прессом, из него выкачивался для государственных нужд не только прибавочный продукт, но и часть необходимого. В результате – слабое развитие городов, торгов-

разования преступников, а их технические возможности часто превосходят возможности сотрудников правоохранительных органов.

Как ответ на новые и опасные тенденции в развитии криминальной ситуации в стране, Федеральным законом от 21 июля 2004 г. № 74-ФЗ<sup>7</sup> в Уголовный кодекс были внесены изменения, в связи с которыми в ч. 1 ст. 57 УК было закреплено, что пожизненное лишение свободы устанавливается за совершение особо тяжких преступлений, посягающих на жизнь, а также за совершение особо тяжких преступлений против общественной безопасности.

Уголовный кодекс РФ 1996 г. значительно сократил число составов преступлений, предусматривающих смертную казнь. Их осталось всего пять: ст. ст. 105, 277, 295, 317, 357 УК. В то же время во всех случаях применения этой меры наказания предусмотрено в качестве альтернативы ей пожизненное лишение свободы. В качестве самостоятельного наказания пожизненное лишение свободы введено в санкцию ст. 205 УК «Террористический акт» (согласно изменениям, внесенным в Уголовный кодекс Федеральным законом от 21 июля 2004 г. № 74-ФЗ). Также Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 321-ФЗ в ст. 281 УК «Диверсия» введена часть 3, а в ст. 206 УК «Захват заложника» введена часть 4, предусматривающие наказание в виде пожизненного лишения свободы.

В свою очередь, такие авторы как Т.М. Ключанова, Е.А. Галактионов, С.А. Денисов, С.Ф. Милкоков и др. настаивают на том, чтобы пожизненное лишение свободы в качестве полностью самостоятельного наказания было введено и в санкции других статей УК, отмечая, что именно по такому пути идет законодательство ряда зарубежных стран. Но в этом случае возможность назначения судами пожизненного лишения свободы, безусловно, приведет к увеличению количества лиц, отбывающих данное наказание.

На наш взгляд расширять практику применения наказания в виде пожизненного лишения свободы нецелесообразно, если иметь в виду, что процесс исполнения этого вида изоляции не предполагает реализацию цели исправления осужденного.

Появление данного вида наказания означает и возникновение правовых и социальных проблем, если учесть, что этот вид принуждения стал в настоящее время самым суровым наказанием, а осужденный к пожизненной изоляции полностью не исключается из сферы личных и гражданско-правовых отношений.

Практика реализации длительного и пожизненного лишения свободы свидетельствует о необходимости повышения эффективности исполнения данных видов наказаний. Результаты многочисленных исследований, проведенных как в России, так и за рубежом, показывают, что позитивный эффект исправительного воздействия возможен примерно в первые пять лет отбывания лишения свободы. При увеличении срока пребывания в исправительном учреждении по данным проводимых исследований у осужденных снижаются социальная активность, мотивация к общественно полезной деятельности, утрачивается чувство вины за совершенное деяние, что препятствует их ресоциализации, и в итоге достижение всех целей уголовного наказания становится просто невозможным. Фактически при этом возникают явные «противоречия между целями наказания, средствами их достижения и

<sup>16</sup> Политическая культура. Теории и национальные модели. М., 1994. С. 291-292.

стремление нашего государства к полной отмене смертной казни. Однако совершение особо тяжких преступлений вызывало необходимость применения к виновным и суровых мер наказания. Таким видом наказания стало пожизненное лишение свободы.

Практика реализации длительного и пожизненного лишения свободы в последние годы в России свидетельствует о том, что ужесточение санкций уголовно-правовых норм за счет увеличения длительности сроков лишения свободы не привело к ожидаемым результатам и не стало эффективным средством борьбы с преступностью. Не смотря на то, что доля тяжких и особо тяжких преступлений в общей структуре преступности уменьшается, уровень данных преступлений в стране все же остается высоким. Так, удельный вес в числе зарегистрированных преступлений тяжких и особо тяжких их видов составил: 2005 г. – 30,3%, 2006 г. – 27,9%, 2007 г. – 26,8%, 2008 г. – 26,5%, 2009 г. – 26,6%, 2010 г. – 26%, январь – май 2011 г. – 26,7%<sup>451</sup>.

После вступления в силу нового Уголовного кодекса, в местах лишения свободы начался интенсивный рост численности осужденных к длительным срокам и пожизненному лишению свободы. Такая ситуация остается и на сегодняшний день. С ростом числа осужденных в 2005 – 2008 гг. росло и число лиц, содержащихся в местах лишения свободы. Если в 2004 г. было зафиксировано наименьшее за период статистического наблюдения число содержащихся в местах лишения свободы – 763,7 тыс. человек, то к началу 2009 г. оно поднялось до 887,8 тыс., увеличившись на 16%<sup>452</sup>. Удельный вес осужденных к длительному лишению свободы (на срок свыше 15 лет) возрос с 12261 чел. в 2001 г. до 30744 чел. в 2010 г.<sup>453</sup> Данная ситуация обусловлена внесением в уголовное законодательство изменений, направленных на ужесточение санкций за совершение тяжких и особо тяжких преступлений. Это стало объективно обусловленной реакцией законодателя на рост преступности в конце прошлого столетия, увеличение в ее структуре доли тяжких и особо тяжких преступлений, усиление организованной преступности.

Официальная уголовная статистика констатирует спад преступности. Так, последние годы характеризовались следующим уровнем преступности: 2005 г. – 3554,7 тыс. преступлений, 2006 г. – 3855,4 тыс., 2007 г. – 3582,5 тыс., 2008 г. – 3209,9 тыс., 2009 г. – 2994,8 тыс., 2010 г. 2628,8 тыс., 2011 г. (5 мес.) – 1032,9 тыс. преступных деяний, что на 9,7% меньше, чем за аналогичный период прошлого года<sup>454</sup>.

Казалось бы, криминальная обстановка в целом за эти годы несколько стабилизировалась, но она стала более опасной. Борьба с преступностью стало сложнее в силу ее организованности и изощренности. Существенно повысился и уровень об-

<sup>451</sup> О внесении изменений в статьи 57 и 205 Уголовного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 2004 г. № 74-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3092; Российская газета. 2004. 28 июля.

<sup>452</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия терроризму: Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 321-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 29; Российская газета. 2008. 31 декабря.

<sup>453</sup> Подробнее см.: Клюканова Т.М. Уголовное право зарубежных стран. М., 1998. С. 20; Галактионов Е.А., Денисов С.А., Милоков С.Ф. и др. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть: курс лекций / под ред. В.П. Сальникова. СПб., 2000. С. 256.

<sup>454</sup> Михлин А.С. Пожизненное лишение свободы как вид уголовного наказания // Российская юстиция. 2002. № 5. С. 32.

ли, предпринимательства. Отсюда слабость правоотношений, и ригидность политической системы, лишенной обратной связи. Отсюда бедность и неустроенность быта большинства населения и консерватизм культурных ценностей.

Тип отношений власти и общества, при котором власть выступала центральным, и, по сути, единственным источником динамики в обществе, не только не способствовал структурной дифференциации последнего, но и закреплял его аморфный характер, препятствовал его самоорганизации. Власть одновременно была и внешней скрепой по отношению к обществу, и стержнем, вокруг которого только и происходили процессы общественной кристаллизации. Общество не вырабатывало внутренних механизмов конституирования и регулирования в значительной мере потому, что государство подавляло всякие зачатки и попытки такой самоорганизации, или использовало ее в полицейских и фискальных целях, как общину в дореволюционный период или, так называемые, добровольные общества – в советский. Поэтому кризис, распад общества преодолевались в российской истории лишь в результате усилий и при решающем участии государства, которое вновь «собирало», консолидировало общество на государственной основе.

Если исходить из такой общепринятой характеристики исходных условий современного существования российского общества и государства, то необъяснимой становится необходимость и возможность для них какой-либо «модернизации», а тем более модернизации либерально-демократической. Это в любом случае будет модернизация, основанная на проекте, в котором системообразующим началом будет прошлое, дополнительным основанием – настоящее, а будущее не будет оторефлектировано даже на элементарном уровне. Сама история, однако, указывает на то, что каждый раз российские модернизации и государственные лидеры, их осуществлявшие, вдохновлялись не стремлением воспроизвести неизбежность исторической традиции, а решить задачи будущего развития социально-политических систем, которые в рамках традиции не решались, но и иного исходного материала, кроме традиций или заимствований чужого опыта не было. Из этих двух составляющих и конструировались те самые «западнические» аналоговые варианты российских политических институтов, политико-культурных ценностей, правовых норм гражданского общежития, в которых отечественные исследователи ищут внутренней органичности форм, смысла и функций, такой органичности не находят и говорят об отсутствии во всех этих структурных комбинациях конструктивного смысла. У политических «аналогов», вероятно, все же есть свой внутренний смысл и собственная цивилизационная предназначенность.

*Е.В. Бердникова,*  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

### ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ В СИСТЕМЕ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ПРАВОСУДИЯ

Сегодня мы являемся свидетелями существенных преобразований, которые затронули организационно-функциональную среду правоохранительных, в том числе и судебных, органов государственной власти Российской Федерации. Проведение реформ было обусловлено рядом факторов, одним из которых являлась общая неудовлетворенность работы институтов этих систем со стороны общественности.

В последнее время нередко звучат негативные оценки деятельности российских судов в части вынесения неправомερных судебных решений, обсуждается их низкое качество, что в свою очередь сказывается на уровне правовой защищенности российских граждан. Европейский суд по правам человека приравнял выносимые неправосудные решения к пыткам. Такой подход требует своевременного реагирования и коренной перестройки всей системы отправления правосудия.

Во многом отсутствие доверительного отношения со стороны российских граждан к судебной системе можно объяснить ее закрытостью. И это несмотря на то, что в последние годы был принят ряд законодательных актов, направленных на обеспечение открытости и прозрачности российской системы правосудия.

Отгалкиваясь от теории систем можно заключить, что само понятие «закрытости» от внешних воздействий какой либо системы означает, что она достаточно независима, а значит и устойчива. Однако в отсутствии импульсов внешней среды не формируется необходимого защитного механизма, способствующего ее развитию и прогрессированию.

В условиях неподконтрольного состояния складывается опасность превращения элементов открытости судебной системы в элементы торга, возникновения альтернативного правосудия, в котором нивелирован принцип справедливости. Примеры такого альтернативного правосудия являются достоянием общественности (например, публичное признание помощника судьи Данилкина – Натальи Васильевой, которая заявила, что судебное решение в отношении М.Ходорковского было принято под давлением).

Закрытость судебной системы сказывается на ценностном восприятии общества ее деятельности, ведет к развитию правового нигилизма, что недопустимо в демократическом государстве. На встрече с членами Общественной палаты РФ в январе 2011 года Президент Д.А. Медведев отметил, что «судьи – это не замкнутая корпорация». Поэтому, по его мнению, важно предпринять усилия, чтобы суд приобрил надлежщее место в системе ценностей, потому что суд – это ценностная ка-

Представляется, что вопрос о прекращении полномочий судьи ввиду нарушения порядка его назначения на должность может возникнуть, если не выполнены требования, предъявляемые к кандидату, нарушен порядок представления кандидатуры, ее обсуждение, голосование по кандидатуре, ответственности и т.д. Вопрос должен решаться большинством от общего числа членов Великого Государственного Хурала. Анализируя статистические данные по работе Великого Государственного Хурала решения по вопросам назначения и прекращении полномочий члена Цэца, можно отметить, что в некоторых случаях они были просрочены до 650 дней. Несомненно, на это повлияли выборы парламента<sup>448</sup>.

Подводя итог сказанному, констатируем, что государственная деятельность должна быть непрерывной, законной и эффективной, а потому сегодня взаимодействие Конституционного Цэца с формирующими его органами власти полностью не проявляется на основе согласия и под влиянием этих органов. Следовательно, для сохранения в государстве эффективности контрольной функции, при формировании контрольного органа, необходимо основываться на принципе взаимодействия вышеназванных органов.

*О.Р. Шайхисламова,*  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

### ПРОБЛЕМЫ ДЛИТЕЛЬНОГО И ПОЖИЗНЕННОГО ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ В РОССИИ

Одним из основных элементов карательного воздействия, оказываемого лишением свободы, является степень его продолжительности. Законодатель предусмотрел наличие в системе наказаний УК РФ двух самостоятельных видов наказаний, связанных с лишением свободы: на определенный срок (ст. 56 УК) и пожизненное (ст. 57 УК).

Пожизненное лишение свободы, как и смертная казнь, может быть отнесено к числу экстраординарных видов уголовно-правового принуждения, т.к. функциональная значимость целей наказания здесь совершенно иная.

Изначально применение пожизненного лишения свободы в России стало возможным в порядке замены смертной казни помилованному лицу. Такой порядок назначения данного вида лишения свободы был установлен Законом Российской Федерации от 17 декабря 1992 г. «О внесении изменений в ст. 24 Уголовного кодекса РСФСР»<sup>449</sup>. Появление пожизненного лишения свободы в России связано с тем, что в ст. 7 Декларации прав и свобод человека и гражданина<sup>450</sup> было провозглашено

<sup>448</sup> Амарсанаа. Ж, Чимид.Б, Мухийт.Р, Төр-ОдЛ Обновление судебной власти Монголии: очерки последних 20 лет // УБ 2010

<sup>449</sup> Ведомости СНД РСФСР и ВС РФ. 1993. № 1. Ст. 9.

<sup>450</sup> О декларации прав и свобод человека и гражданина: Постановление ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

Следует отметить, что Конституционный Цэц Монголии является судебным органом особого вида, действующим в конституционном судопроизводстве на основании Закона “О порядке рассмотрения споров в Конституционном Цэце”, то есть Конституционный Цэц осуществляет контроль, применяя свои полномочия самостоятельно и независимо в соответствии с Конституцией. Основная функция Конституционного Цэца состоит в осуществлении высшего контроля в соответствии с буквой духом Конституции.

Структурирование специального контрольного органа обуславливает доминирование принципов верховенства Конституции и единства системы государственной власти, которые обеспечивают институционализацию Монгольского государства. В соответствии ст. 65 Конституции и Закон “О Конституционном Цэце” «В случае нарушения закона Председателем или членом Цэца на основании решения Конституционного Цэца и по предложению выдвинувшей организации этого члена Цэца Великий Государственный Хурал может его отозвать». В этом случае, Конституционный Цэц не решает вопросы фактического положения, а эти вопросы, нарушения закона членом и председателем Цэца, решает общий суд. И только после окончательного решения общего суда, Цэц вносит решение о прекращении полномочий члена Цэца. В ином случае, отозвать члена Цэца Великий Государственный Хурал может без решения Конституционного Цэца, по предложению выдвинувшей его высшей политической организации (Президент, Верховный Суд и Парламент). На наш взгляд, ситуация “отзыва члена Цэца” представляет весьма интересной. С одной стороны, член Цэца не является политическим должностным лицом или лицом, действующим по поручению какого-нибудь государственного органа. Действия по “отзыву” просто нарушают его независимость. С другой стороны, как у других политических лиц (член парламента и Президент) фактически ставится вопрос о процедуре импичмента. Еще одно основание для возникновения в науке конституционного права спора относительно того, является ли Цэц судебным органом или нет вызывает политическая квалификация члена Конституционного Цэца<sup>447</sup>. На наш взгляд, в этом случае, в дальнейшем при подборе члена Конституционного Цэца, его надо выбирать по двойному основанию: как гражданина, имеющего высокую юридическую и политическую квалификацию.

Отметим, что в реальной политической ситуации, после создания специального конституционного контроля 1992-ого года в Цэце работали всего 25 судей, из них 3 судьи, (приблизительно 10%) не имели юридического образования. Эти три человека, бывшие участники Президиума коллегии по созданию новой Конституции 1992-го года, и один из них был президентом Монголии.

Кроме того, есть еще одна сторона действия «отзыва», а именно: ни Законом «О Конституционном Цэце», ни Регламентом Великого Государственного Хурала не определено, что понимается под нарушением порядка назначения на должность члена Цэца. Более того, не установлена сама процедура решения данного вопроса.

<sup>447</sup> По мнению одних исследователей, члены Конституционного Цэц - непрофессиональные судьи, их подбор осуществляется политическим руководством по политическим признакам. Цэц не похож на судебный орган, поскольку источники его организации несут политический характер, некоторые принимаемые им решения также несут политический характер.

тегория<sup>17</sup>. Таким образом, на сегодняшний день важнейшей государственной задачей в сфере деятельности судов является формирование ценностного восприятия у населения российской системы правосудия. Усилить фактор доверия граждан может правовая регламентация разнообразных форм общественного контроля в отношении судебной системы. На наш взгляд, нельзя утверждать, что судебная система абсолютно неподконтрольна обществу. Это объясняется статистическими данными. Так, например, по результатам проверки обращений граждан к дисциплинарной ответственности в 2010 году было привлечено почти 300 судей судов общей юрисдикции, полномочия 52-х из них прекращены досрочно<sup>18</sup>.

Проблема открытости судебной системы и ее обеспечение посредством использования разнообразных форм общественного контроля в последнее время неоднократно подвергалась анализу в выступлениях высших должностных лиц государства. В конце июля 2010 г. Президент РФ Дмитрий Медведев на совещании по совершенствованию судебной системы отметил, что «современный суд должен быть открыт для общественного контроля и в большей степени доступен для граждан»<sup>19</sup>. О том же ранее говорил и нынешний премьер-министр Владимир Путин: «Чем эффективнее и крепче институты гражданского контроля, тем меньше шансов для злоупотребления должностными полномочиями и в личных, и в групповых корыстных интересах. И потому одна из задач Совета (при Президенте РФ по борьбе с коррупцией) – это разработка эффективных форм общественного контроля над государственной и муниципальной властью»<sup>20</sup>.

Несомненно, большой проблемой для осуществления общественного контроля является обеспечение независимости и беспристрастности судей при вынесении ими решений. Важно определить безболезненные для российской системы правосудия формы такого контроля, чтобы выявить грань между институционализированным контролем и неформальным давлением на судей. Независимость суда выражается в принятии судьей решения на основе собственного убеждения в его законности и обоснованности. Как совершенно справедливо указывает В.А. Терехин, «определяющим и самым важным звеном в единой цепи процессуальной независимости правосудия, а также независимости судов и судебной власти при их процессуальном проявлении выступает фигура судьи... Независимость судей является основным условием функционирования самостоятельной и авторитетной судебной власти, способной обеспечить объективное и беспристрастное правосудие, эффективно защищать права и свободы человека»<sup>21</sup>. С этой точки зрения достаточно трудно обеспечить независимость судей, так как она отражает внутреннее пси-

<sup>17</sup> См.: Официальный сайт Президента РФ: URL: <http://президент.рф/%D0%B2%D1%8B%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F/10106> (дата обращения 3 сентября 2011 г.)

<sup>18</sup> См.: Интервью Председателя Верховного Суда РФ В. Лебедева // Коммерсантъ. 22.04.2011. №71(4612).

<sup>19</sup> См.: Официальный сайт Президента РФ: URL: <http://президент.рф/%D0%B2%D1%8B%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F/8377> (дата обращения 3 сентября 2011 г.)

<sup>20</sup> URL: <http://2004.kremlin.ru/text/appears/2004/01/58986.shtml> (дата обращения 3 сентября 2011 г.)

<sup>21</sup> Терехин В.А. Самостоятельность судебной власти и независимость судебной власти как гарантия прав граждан // Государство и право. 2001. N 8. С. 43.

хологическое состояние человека-судьи в правильности и справедливости вынесенного им решения.

Внутренняя субъективная независимость судьи представляется спорной категорией, во многом не являющейся какой-то абсолютной величиной, так как судебная система в целом как элемент публичной власти слишком адаптивна к настроениям политической среды, а потому развивается и функционирует в соответствии с ее потребностями. Зарубежная практика функционирования судебной системы знает примеры, когда судьи принимали решения под контролем и давлением общественности. Так, американские исследователи К. О'Коннор и Л. Эпстайн, проанализировав более трехсот дел, рассматривавшихся Верховным судом, пришли к общему выводу: во-первых, «большинство дел, заканчивавшихся важными политическими результатами, являлось продуктом организованных интересов; и, во-вторых, деятельность таких групп с целью воздействовать на политический процесс – вовсе не феномен, характерный только для 1970-х годов и сопредельных десятилетий, – все это имело место «на протяжении всей истории Верховного суда»<sup>22</sup>. Яркий пример давления, оказываемого общественностью на Верховный суд США, – это процессы по проблеме легализации абортов в 1973 и 1989 годах. Заинтересованные группы, выступающие как против запрета, так и за него, предприняли масштабные акции, повлиявшие впоследствии на конечный результат, а именно: отправка огромного количества «записок друга суда», в которых излагались правовые аргументы «за» и «против» абортов; организация вне стен судебного процесса политической рекламы и других средств формирования общественного мнения; «давление с мест» – многочисленные потоки писем и телеграмм в суд от рядовых граждан и т.д.<sup>23</sup> Кроме того, в справочнике о Верховном суде (1979) есть раздел «Давление на Верховный суд» с главами «Конгресс», «Президент» и «Общественное мнение», что красноречиво демонстрирует зависимость персоналий судей от властных и общественных институтов.

Исходя из вышесказанного, представляется дискуссионным вопрос, связанный с общей оценкой зависимости правосудия от общественного мнения: можно ли охарактеризовать влияние граждан и их организаций на принятие судебных решений как выражение демократической целесообразности и одновременно социальной справедливости.

На наш взгляд, однозначного ответа на данную проблему не существует. Теоретически, в своей деятельности судьи должны руководствоваться только законом и ничем другим, что, по сути, является объективной сущностью принципа независимости правосудия, определяющей его смысл и публично-правовое значение. С другой стороны, если вынесенное решение было принято под воздействием каких-либо иных факторов, диссонирующих с буквой закона, и, тем самым, грубо нарушающих права и свободы граждан, оно должно быть обязательно подвергнуто общественной оценке и дальнейшему судебному пересмотру. В данном контексте главная роль должна быть отведена общественному контролю выносимых судебных решений.

<sup>22</sup> Цит. по Зяблюк Н.Г. Лоббизм и судебная система США // США-Канада: экономика, политика, культура, 2001, № 6. С. 73-74.

<sup>23</sup> См.: Там же, С. 69-70.

Судебного Совета (специальный орган по судебным кадровым делам, не участвующий в судопроизводстве), Генерального Прокурора по согласованию с Парламентом, а также представляет Парламенту для назначения на должность кандидатуры трех членов Конституционного Цэца.

Членом Конституционного Цэца назначается гражданин Монголии, достигший 40-летнего возраста, имеющий высокую юридическую и политическую квалификацию. Председателем Конституционного Цэца избирается один из его судей большинством голосов членов этого суда сроком на три года. Председатель может быть переизбран еще на один срок. В состав Конституционного Цэца не могут входить Президент, члены Государственного Великого Хурала, Премьер-министр, член Правительства, судья Верховного Суда. Статус члена Цэца несовместим с занятием административной, партийно-политической и предпринимательской деятельностью, вхождением в руководящий состав профсоюзов.

На основании статьи 3 «Закона о Конституционном Цэце», указываются ниже следующие порядок и условия образования Цэца. При внесении в Великий Государственный Хурал кандидатуры члена Цэца, Председатель Великого Государственного Хурала, на основании заключения соответствующего постоянного комитета – Комитета по государственному устройству, – выносит распоряжение. Кроме того, выносит распоряжение о назначении трех судей Президент, а Верховный Суд на основании голосования большинства своих судей выносит соответствующее решение. В случае отказа Великого Государственного Хурала в назначении выдвинутой кандидатуры на должность члена Цэца, орган или должностное лицо, внесшее данную кандидатуру, вносит иную кандидатуру в срок семи суток и в порядке, предусмотренном законом. В случае досрочного выбытия члена Цэца новая кандидатура вносится в четырнадцатидневный срок органом или должностным лицом, внесшим ранее кандидатуру выбывшего члена Цэца. Великий Государственный Хурал в тридцатидневный срок решает вопрос о назначении нового члена взамен выбывшего члена. В случае выдвижения членом Цэца своей кандидатуры на выборах в Великий Государственный Хурал или на выборах в Президенты Монголии исполнение его полномочий приостанавливается вплоть до оглашения результатов данных выборов.

Следующий вопрос взаимодействия Конституционного Цэца и органов власти, а именно: «Является ли Конституционный Цэц судом и поднадзорен ли он формирующим его органам власти», рассматривается в Конституции Монголии, в которой идея конституционного контроля не осталась без внимания создателей новой монгольской Конституции. Тем не менее, Конституция Монголии сразу не установила, что Конституционный Цэц является одной из составных частей судебной власти. Так, третья глава Конституции 1992 года, закрепляющая государственное устройство Монголии, установила положение и компетенцию Великого Государственного Хурала Монголии, полномочия Президента, полномочия Правительства Монголии и судебной власти, но положение Конституционного Цэца (суда) Монголии установлено в самостоятельной, пятой, главе Конституции. Поэтому определенное время политическая и юридическая общественность путалась в вопросе о том, к какой именно ветви власти относится Конституционный Цэц.

В настоящее время в Монголии практически идет процесс формирования правовых механизмов, содержащих комплекс мер по обеспечению верховенства законов и, прежде всего, соблюдения Конституции Монголии 1992г. Это процесс очень важен для модернизации современного монгольского общества. Вот почему в нашей статье внимание сфокусировано на взаимодействии государственных органов (институт Президента, парламент и судебная власть) при формировании высшего конституционного органа Монголии – Конституционного Цэца. С точки зрения общепринятого теоретического подхода, конституционный контрольный орган должен занимать особое место в системе органов власти, в противном случае нарушается сущность теории разделения власти.

Новая демократическая Конституция Монголии, принятая 13.01.1992 г., учредила институт, осуществляющий специализированный конституционный контроль в соответствии с европейской моделью конституционного контроля, - Конституционный Цэц (Ундсэн Хуулийн Цэц). Согласно ст. 64 Конституции он является уполномоченным органом, который осуществляет высший контроль над выполнением Конституции, выносит заключения о нарушении ее положений, рассматривает и разрешает конституционные споры. Формирование данного органа, основные принципы деятельности, статус, полномочия, процессуальные аспекты и другие вопросы урегулированы как в Конституции Монголии, так и в специальных законах: законе от 08.05.1992 г. "О Конституционном Цэце" и законе от 01.05.1997 г. "О порядке рассмотрения споров в Конституционном Цэце".

Таким образом, высшим специализированным органом конституционного контроля Монголии, является Конституционный Цэц, самостоятельно и независимо осуществляющий свои полномочия как особый суд в форме конституционного судопроизводства. Конституционный Цэц Монголии выступает средством ограничения государственной власти и гарантом баланса властей, обеспечивает верховенство права и Конституции, защищает права и свободы человека и гражданина.

В формировании высшего органа конституционного контроля Монголии участвует три высших органа власти Монголии<sup>446</sup>. Взаимодействие высших органов власти Монголии при формировании конституционного контрольного органа происходит на основе разграничения предметов ведения и полномочий – назначение, прекращении и участия в деятельности. Цэц состоит из девяти членов, назначаемых парламентом страны сроком на 6 лет (ограничивается фиксированным сроком в шесть лет). Каждые три члена представляются от Парламента, Президента и Верховного Суда соответственно. Анализируя полномочия и поднадзорность каждого участвующего института при формировании Цэца, отметим, что институты парламента и президента формируются на основе всенародных выборов, а судей Верховного Суда назначает Президент. Отметим также, что Президент Монголии обладает огромными конституционными возможностями оказывать влияние на кадровый состав судебных органов. Так, в соответствии со статьями 51, 56, и 65 Конституции Монголии, Президент назначает судей Верховного Суда и судей других инстанций по представлению Генерального

<sup>446</sup> В Болгарии, Габоне, Италии, Испании, Литве, Мадагаскаре, Молдове, Украине, Турции, Корее судей или членом высшего конституционного контроля назначают президент, парламент и институты судебной власти (т. е. обеспечивается участие всех трех ветвей власти).

Одной из спорных и неоднозначных форм общественного контроля за управлением правосудия служит общественная экспертиза судебных решений. Особый интерес в данном контексте приобретает общественная экспертиза судебных решений по так называемым «резонансным» делам (например, дело С.Магнитского или дело М.Ходорковского и П.Лебедева). Введение в научный оборот данного понятия диктуется современным состоянием общественных отношений в сфере судебной защиты прав граждан в национальной правовой системе.

Само по себе резонансное дело можно определить в качестве судебного разбирательства в отношении лица (группы лиц), вызывающего значительный общественный интерес и требующего привлечения дополнительных внесудебных властных ресурсов для предотвращения эскалации конфликтных настроений в обществе. Таким образом, следует говорить о том, что в данном случае дело из категории судебных переходит в разряд политических.

Как мы уже указывали, политизированность судебного разбирательства имеет неоднозначные последствия для правовой системы, так как, с одной стороны, способствует открытости отправления правосудия, а с другой, напрямую угрожает конституционному принципу независимости деятельности судей, что напрямую сказывается не только на качестве принимаемых решений, но и дестабилизирует функционирование всей судебной системы.

Однако в российской практике проведения общественной экспертизы судебных решений особую опасность приобретает не собственно политизированность разбирательства, а отсутствие четких правовых оснований и механизмов осуществления данной экспертизы, что в конечном итоге может привести к нивелированию значения Закона в регулировании общественных отношений. Являясь инициативой Президента РФ Д.А. Медведева, общественная экспертиза судебных решений по своей сути направлена на формирование общественной экспертной оценки в процессе изучения материалов резонансного дела и сопоставления их с вынесенным судебным решением. Важная роль в данной процедуре отводится Совету при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, который и инициирует проведение экспертизы, и осуществляет привлечение специалистов, и формирует заключение по рассматриваемому вопросу. Формально данный орган не обладает властными ресурсами для принятия политических решений, так как является консультативным и его решения не имеют юридической силы и юридических последствий. Однако нужно учитывать, что на практике его фактический ресурс влияния на общественно-политические процессы является достаточно высоким. Подтверждением тому служит общественная экспертиза дела С. Магнитского по изучению обстоятельств его гибели с указанием имен виновных, предварительное заключение по которому было публично озвучено в июле 2011 года<sup>24</sup>, а уже менее чем через месяц Генеральная прокуратура РФ возобновила расследование и направила дело на пересмотр в Следственный департамент МВД.

<sup>24</sup> Официальный сайт Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека: URL: [http://www.president-soviet.ru/meeting\\_with\\_president\\_of\\_russia/meeting\\_with\\_russian\\_president\\_07\\_05\\_2011\\_in\\_nalchik/materials/proceedings\\_of\\_the\\_rg\\_in\\_the\\_case\\_of\\_s\\_magnitsky.php](http://www.president-soviet.ru/meeting_with_president_of_russia/meeting_with_russian_president_07_05_2011_in_nalchik/materials/proceedings_of_the_rg_in_the_case_of_s_magnitsky.php) (дата обращения 3 сентября 2011 г.)

Резюмируя вышесказанное, хочется еще раз отметить, что осуществление общественной экспертизы судебных решений вне институционализированной формы не только ставит под вопрос ее легитимность, но и создает угрозу стабильности функционирования судебной системы. Важно понимать, что общественный контроль не может стать абсолютным и одновременно единственным фактором, обеспечивающим открытость правосудия, равно как недопустима подмена понятий «независимость» и «общественный контроль». Любая общественная процедура, осуществляемая при взаимодействии с органами государственной власти в целях реализации интересов гражданского общества, должна четко регламентироваться и выполняться в соответствии с принципом законности.

*С.С. Бигазилова,*  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

#### **ОСОБЕННОСТИ ОПОЗИЦИОННЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В СИСТЕМЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА (НА ПРИМЕРЕ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Одна из актуальных проблем современности – это диалог между государством и гражданским обществом, который является необходимым условием политической стабильности страны. Коренные вопросы развития, как правило, государство не в состоянии решить без поддержки общества, а общество – без поддержки власти. Очевидно, для эффективного функционирования системы власти необходим механизм обратной связи. Эту роль в значительной мере мог бы выполнять институт политической оппозиции. От того, насколько конструктивный характер носит диалог власти и оппозиции, во многом зависит политический климат в обществе. Будучи основным каналом выражения социального недовольства существующим порядком вещей, критикуя правительственный курс, принимая участие в законотворческом процессе, оппозиция должна корректировать политику власти в целом и придавать необходимую динамику развитию страны. В идеале ее присутствие в состоянии ограничивать злоупотребления властью, нарушения гражданских свобод.

Предоставление оппозиционным силам полноценной возможности выражать свою, отличную от официальной, точку зрения и конкурировать с правящей в политическом процессе, чаще всего оказывает стабилизирующее воздействие на всю политическую жизнь общества, служит достаточно эффективным средством против возникновения острых социальных конфликтов и кризисных ситуаций. «Отсутствие дееспособной оппозиции в условиях демократии, как правило, приво-

В силу этого достаточно сложно сказать: во всех ли случаях непредставление служащим сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного супруга (супруги) вследствие отказа последнего от предоставления таких сведений будет являться объективным и уважительным. С одной стороны, безусловно, государственный служащий может объективно оказаться в ситуации, когда его супруг (супруга) отказывается предоставить сведения о доходах (например, на почве неприязненных отношений) и принудить его к этому невозможно, так как ответственность за непредставление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера установлена только для самих служащих, но не для их родственников и свойственников. Встречаются также ситуации, когда семья госслужащего фактически распалась, супруги проживают в разных населенных пунктах и даже субъектах Российской Федерации, и не поддерживают между собой связь, однако юридически продолжают находиться в браке. Разумеется, в такой ситуации государственный служащий объективно не может предоставить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруга (супруги). С другой стороны, непредставление сведений с указанием вышеприведенных обстоятельств может использоваться в качестве уловки, используемой по взаимной договоренности супругов и направленной на сокрытие доходов. Представляется, что какого-то единого решения в таких ситуациях предложено быть не может и комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов должны принимать решение в каждом случае индивидуально, оценивая всю совокупность имеющихся доказательств.

*Амарбаяр Чулуунжав,*  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

#### **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ МОНГОЛИИ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ВЫСШЕГО ОРГАНА КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ**

В любом правовом государстве реализуется принцип разделения властей, то есть принадлежащие к разным ветвям власти государственные органы, взаимодействуя между собой и уравновешивая друг друга, осуществляют свои полномочия самостоятельно. Принцип разделения властей относится не к природе государственной власти (власть, по своей сути, стремится к централизации), а направлен на поддержание качества управления обществом; на недопущение концентрации и последующей узурпации власти одним органом или публичным институтом<sup>445</sup>. Сущность теории разделения властей, состоит в том, чтобы не допускать преимущества ни одной из ветвей власти.

<sup>445</sup> Васильева С.В. Конституционное право России: учебник. – 2-е изд., перераб. И доп./ С.В.Васильева, В.А.Виноградов, В.Д. Мазеев. – М.:Эксмо, 2011. –(Российское юридическое образование). С. 555



ствах имущественного характера обратиться в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Поэтому в рассмотренном выше примере, как представляется, государственная служащая действительно совершила дисциплинарный проступок, выразившийся в неисполнении обязанности представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своего супруга. Однако вина ее в данном случае видится не в том, что она не смогла уговорить своего супруга представить ей необходимые сведения – как указал суд – а, оказавшись в ситуации невозможности по объективным причинам представить сведения доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера – не сообщила об этом в установленном порядке в комиссию по урегулированию конфликта интересов.

Комиссия по урегулированию конфликта интересов, рассматривающая федерального государственного служащего о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, в свою очередь, в соответствии с п. 25 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов / утв. Указом Президента РФ от 01.07.2010 № 821 (далее – Положение) должна принять одно из следующих решений:

а) признать, что причина непредставления государственным служащим сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей является объективной и уважительной;

б) признать, что причина непредставления государственным служащим сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей не является уважительной. В этом случае комиссия рекомендует государственному служащему принять меры по представлению указанных сведений;

в) признать, что причина непредставления государственным служащим сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей необъективна и является способом уклонения от представления указанных сведений. В этом случае комиссия рекомендует руководителю государственного органа применить к государственному служащему конкретную меру ответственности.

Таким образом, рассматриваемое Положение допускает возможность установления конфликтными комиссиями каких-либо уважительных и объективных причин, препятствующих представлению государственным служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Какие причины непредставления государственным служащими указанных сведений являются уважительными и объективными из самого Положения понять нельзя. В силу этого данный вопрос остается в полном усмотрении членов комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

дит к росту социальной нестабильности или же вызывает политическую апатию масс»<sup>25</sup>.

В современных условиях само существование парламентской оппозиции является одной из важнейших характеристик политического режима, степенью его демократичности и определяет конкурентность политического процесса.

По характеру взаимоотношений власти и парламентской оппозиции можно выделить две основные модели оппозиционной деятельности – конфронтационную и кооперационную<sup>26</sup>. Первая (конфронтационная) заложена в систему власти Великобритании, Австралии, Канады и некоторых других стран. В этой модели политическое меньшинство институализируется в системе власти, т.е. получает доступ ко многим государственным должностям, дополнительное финансирование и т.д. Однако это не означает, что политическая оппозиция находится буквально в конфронтации с иными общественно-политическими силами. Эта модель базируется на исторической традиции –поддержании политической конкуренции и прав политического меньшинства в системе власти. Вторая модель (кооперационная) воспринята скандинавскими странами, Грецией, Португалией, Испанией и др. Данная модель не ориентирована на официальное признание политического меньшинства и его встроенность в систему власти. Здесь регулирование оппозиционной деятельности развивается по пути установления дополнительных гарантий свободы слова и организационных возможностей открытого оппонирования власти всеми, кто не согласен с государственной политикой.

В современной России проблема понимания оппозиции остается актуальной как в теоретическом аспекте, так и в правовом признании права на оппозиционную деятельность в законодательстве. На наш взгляд, решая эту проблему, необходимо не просто следовать сложившейся международной практике, а принять во внимание положительный опыт других стран.

В настоящее время в Государственной Думе РФ позиционируют себя как «оппозиционеры» следующие политические партии: Коммунистическая партия Российской Федерации, «Справедливая Россия», ЛДПР. Они также представлены и в региональных законодательных собраниях субъектов Федерации.

Отдельный интерес представляет деятельность парламентских оппозиционных партий на местном уровне, т.к. реальность институтов гражданского общества в наибольшей мере проявляет себя именно на местах, в повседневной работе по защите интересов граждан. Именно отношение населения к местным выборам является основным критерием популярности партии, а также может служить индикатором состояния взаимоотношений власти и общества в том или ином регионе. Например, в Саратовской области парламентская оппозиция представлена как в областной думе, так и в городской думе. Особый вопрос – насколько она развита, структурирована и дееспособна.

<sup>25</sup>Поршаков С. Политическая оппозиция в странах Запада (Некоторые закономерности и особенности функционирования)// Мировая экономика и международные отношения.- 1993. - №3. С. 35.

<sup>26</sup>Васильева С. Институционализация парламентской оппозиции как гарантия представительной демократии// Сравнительное Конституционное Обозрение.-2009.-№3. С.16.

Взаимоотношения по линии «власть - оппозиция» на уровне регионального политического процесса отличает широкое использование неформальных практик, применяемых, в первую очередь, властной элитой. В частности, применение административного ресурса региональной властной элитой, а также отмена выборов глав регионов в настоящее время существенно сократили возможности политической оппозиции на уровне федеральных субъектов<sup>27</sup>. Вместе с тем, для оппозиции в региональных законодательных органах власти открылись и новые возможности, поскольку не менее 50% их состава должны избираться по партийным спискам.

Так, 12 марта 2006 года на территории области состоялись выборы депутатов представительных органов 37-и муниципальных районов Саратовской области и депутатов Саратовской городской Думы третьего созыва. В соответствии с Федеральным законом 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» была принята новая редакция Устава города Саратова. Численность депутатов Саратовской городской Думы увеличилась с 31 до 41 депутата. Формирование гордумы происходило на основе выборов по смешанной мажоритарно-пропорциональной системе: 20 депутатов выбиралось по одномандатным округам и 21 – по спискам избирательных объединений. Из 34 региональных отделений политических партий по Саратовской области, имевших право выдвигать списки кандидатов, свое право реализовали только восемь: «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Родина», «Российская партия жизни», «Народно-патриотическая партия России», «Яблоко», «Народная воля»<sup>28</sup>. Кроме того, партии активно участвовали в выдвижении своих кандидатов; в 20 одномандатных избирательных округах – было выдвинуто 56 кандидатов, а по партийным спискам – 122 кандидата, из них, например, ЛДПР выдвинула 17 кандидатов, а КПРФ – 27. По данным Избирательной комиссии Саратовской области явка избирателей на выборах депутатов Саратовской городской Думы по одномандатным избирательным округам составила 33,02%, по партийным спискам в едином избирательном округе – 33,73%<sup>29</sup>. По результатам голосования семипроцентный барьер преодолели только три партии – «Единая Россия» (44,18%), КПРФ (19,31%) и ЛДПР(7,89)<sup>30</sup>.

Таким образом, в состав Саратовской городской Думы вошли представители четырех политических партий «Единой России», КПРФ, ЛДПР, СПС. И образованы депутатские группы: «Единой России» в составе 25 депутатов, КПРФ – 6 депутатов, ЛДПР – 4 депутатов.

Необходимо отметить, что для минимизации негативных последствий введения 7%-го барьера были предприняты попытки организации межпартийного взаимодействия представителей оппозиции. Лидеры восьми региональных отделений – КПРФ, ЛДПР, «Яблоко», партия «Жизни», СПС, Российская партия пенсионе-

<sup>27</sup> Борисенко А.В. Становление и развитие политической оппозиции в современной России: общенациональные черты и региональные особенности: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Ростов-на-Дону. 2008.

<sup>28</sup> Выборы в органы местного самоуправления Саратовской области 12 марта 2006 года // Электоральная статистика. Избирательная комиссия Саратовской области. С. 51.

<sup>29</sup> Там же. С. 71.

<sup>29</sup> Там же. С. 71.

<sup>30</sup> Там же. С. 68.

ми основы дисциплинарной ответственности. Руководствуясь его логикой, можно прийти к выводу, что любое неисполнение служащим возложенных на него обязанностей является дисциплинарным проступком, даже если оно было вызвано виновными действиями третьих лиц; необеспечением служащему условий для исполнения его обязанностей; действием непреодолимой силы и т.п.

Между тем, вполне очевидно, что отказ близких родственников от предоставления государственному служащему сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера является серьезной проблемой, которая не имеет однозначного решения. Как совершенно справедливо указал в рамках вышеприведенного судебного разбирательства свидетель Г.Э.В. – супруг истицы – являющийся юристом по образованию, на него как на лицо, не являющееся государственным служащим, действия Указа Президента не распространяются. В этих условиях не может не умилять приведенный в решении довод суда о том, что «истица имела возможность в течение 4-х месяцев убедить своего супруга в необходимости предоставления соответствующих сведений». Интересно, с помощью каких средств, по мнению судьи, государственный служащий должен убеждать лицо в исполнении обязанности, которая на это лицо не возложена, при явном нежелании указанного лица сделать это добровольно?

С нашей точки зрения, совершенно очевидно, что на практике могут возникать ситуации, когда непредставление государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера совершается невиновно, в силу независящих от них причин. Об этом, собственно, свидетельствует и норма п. 9 Положения о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера / утв. Указом Президента РФ от 18.05.2009 № 559, указывающая, что в случае непредставления по объективным причинам государственным служащим сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей данный факт подлежит рассмотрению на соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. Таким образом, законодательство допускает, что могут существовать объективные причины невыполнения рассматриваемой обязанности.

Другой вопрос, что и действия государственного служащего в рассмотренном выше судебном деле нельзя назвать верными. Как следует из материалов дела, не получив от своего супруга сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, истица представила в отдел кадров Магнитогорской таможни сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера на себя и несовершеннолетнего ребенка, в справке же, предоставленной истицей в отношении супруга в каждом разделе имелась запись: «Сведения предоставить отказался». Между тем, в сложившейся ситуации ей следовало, руководствуясь вышеприведенным п. 9 Положения о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязатель-

Однако, в связи с этим на практике начала возникать следующая проблема. Дело в том, что обязательным элементом состава дисциплинарного проступка является вина нарушителя. Однако непредставление сведений доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера может быть и невиновным. Например, супруг (супруга) государственного служащего может отказаться предоставить такие сведения или предоставить недостоверные сведения. При этом, принудить его (ее) к представлению указанных сведений будет невозможно, поскольку рассматриваемая обязанность закреплена только за самим служащими, но не за членами его семьи. Можно ли будет в таком случае привлечь государственного или муниципального служащего к дисциплинарной ответственности?

Здесь надо сказать, что данный вопрос уже становился предметом судебных рассмотрений. Так, Гладских И.Г. обратилась в суд с иском к Магнитогорской таможне о признании незаконным п. 4 приказа № от ДД.ММ.ПТТГ в отношении нее, отмене дисциплинарного взыскания в виде замечания, взыскании в ее пользу за причинение нравственных страданий компенсации морального вреда в размере 1000 руб. В обоснование требований истица указала, что за непредоставление ею, как государственным служащим, сведений о доходах и имуществе супруга она была подвергнута дисциплинарному взысканию в виде замечания. Однако ее вины в непредоставлении ее мужем таких сведений нет. Сведения о доходах и имуществе супруга не были указаны ею в Справке о доходах по независящим от нее причинам – отказ супруга предоставить ей такие сведения. Применение к ней дисциплинарного взыскания считает необоснованным и незаконным. *Вины в ее действиях нет.*

Суд, заслушав истца, представителя ответчика, свидетеля Г.Э.В., исследовав в судебном заседании доказательства по делу, посчитал иск не подлежащим судебной защите. В своем решении он указал, что установленная перечисленными выше нормативными актами РФ обязанность гражданского служащего является безусловной, не зависящей от воли и желания как самого государственного служащего, так и иных лиц, в том числе членов семьи. По мнению суда, законодатель сам квалифицировал действия (бездействие) гражданского служащего по предоставлению установленных сведений или предоставлению заведомо недостоверных сведений как правонарушение, независимо от причин и условий его совершения. При этом, причина совершения такого правонарушения, установленная представителем нанимателя (работодателем), имеет значение только для определения вида и размера ответственности<sup>444</sup>.

Таким образом, судебный орган занял в данном деле позицию, согласно которой ответственность государственного служащего в случае невыполнения обязанности представления сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера наступает в любом случае. При этом, суд указал, что невыполнение государственным служащим установленных законами обязанностей уже само по себе в соответствии с действующим законодательством является виновным действием.

Хотя принципиально с решением суда, как нам кажется, согласиться можно, аргументация его видится достаточно спорной, поскольку ставит под сомнение са-

<sup>444</sup> Решение Ленинского районного суда г. Магнитогорска Челябинской области по делу № 2-2121/2010

ров, "Родина" и движение «Социалистическая единая партия» заявили о создании межпартийного совета "За честные выборы" в целях минимизации административного вмешательства в ход выборов. Данная коалиция организована как наблюдательное и координационное объединение<sup>31</sup>.

Характеризуя деятельность парламентских оппозиционных партий за прошедший период, можно отметить, что главными направлениями регионального отделения КПРФ стали: организационное развитие и укрепление партии в регионе, усиление влияния партии в различных социальных слоях и группах населения, организация массового движения трудящихся за смену социально-экономического курса правящего режима, создание и развитие собственной информационной базы. Основные же усилия ЛДПР были направлены на увеличение численности рядов партии, распространение идей партии среди жителей области. Стоит отметить, что в 2007 г. произошла интеграция следующих партий: «Родина», Российская партия пенсионеров, Российская партия жизни – в партию «Справедливая Россия». Члены партии ставят своей главной целью создание достаточно влиятельной фракции в Областной думе.

Дальнейшие изменения в избирательном законодательстве привели к трансформациям партийного пространства. Была отменена графа «против всех» и порог явки избирателей, а также запущен процесс укрупнения политических партий, что явилось шагом федеральной власти по построению профессиональной оппозиции в России.

13 марта 2011 г. на территории Саратовской области состоялись выборы депутатов Саратовской городской Думы четвертого созыва. В 20 одномандатных избирательных округах политической партии выдвинули своих кандидатов: «Единая Россия» – 20, «КПРФ» – 20, «ЛДПР» – 18, «Справедливая Россия» – 19, «Яблоко» 1. По единому избирательному округу зарегистрированы списки шести избирательных объединений: «Единая Россия» 60 кандидатов; «КПРФ» 52; «ЛДПР» 48; «Яблоко» 34; «Патриоты России» 23; «Справедливая Россия» 22. По сравнению с выборами гордумы предыдущего созыва, на этих выборах можно наблюдать большую активность оппозиционных политических партий в выдвижении своих кандидатов. По данным Избирательной комиссии Саратовской области в голосовании по г. Саратову приняло участие 256499 избирателей, что составляет 38,82% от общего числа избирателей, включенных в списки для голосования. Это, в свою очередь, свидетельствует об увеличении явки избирателей (с 2006 г.) на 5,07%. По результатам голосования семипроцентный барьер преодолели следующие партии: «Единая Россия» (62,08%), КПРФ (15,22%), Справедливая Россия (8,62%)<sup>1</sup>.

Таким образом, в Саратовской городской Думе четвертого созыва представлены следующие политические партии: «Единая Россия» – 37 депутатов, КПРФ – 3 депутата, «Справедливая Россия» 1 депутат.

<sup>31</sup> ПРЕСС-РЕЛИЗ избирательной комиссии Саратовской области по предварительным итогам голосования на выборах депутатов Саратовской городской Думы четвертого созыва, выборах депутатов органов местного самоуправления Саратовской области [Электронный ресурс]: <http://www.saratov.izbirkom.ru/way/3080EDFF-922F-402C-8832-1FC56AA10DB0/obj/4090AD8E-7A18-4521-A078-D223847638D4.html>. (Дата обращения 27.06.2011)

Характеризуя роль оппозиционных политических партий как акторов региональных электоральных процессов, следует отметить, что их влияние на выборах по-прежнему остается на низком уровне. В основном изменения происходили в составе и в соотношении сил и влияния внутри самого круга партийно-политических акторов региональных выборов. Предвыборная кампания парламентских оппозиционных партий не отличилась новизной и креативностью: методы остались традиционными – протестными<sup>32</sup>. Уровень поддержки КПРФ, по сравнению с предыдущим созывом, снизился на 4,09 %. Это объясняется несколькими обстоятельствами. Во-первых, ряды местного отделения партии покинул достаточно яркий лидер саратовских коммунистов В. Рашкин, который был избран руководителем столичного горкома партии. Во-вторых, свое членство в саратовской КПРФ прекратил редактор газеты «Саратовский репортер» С. Михайлов. В третьих, выход из состава партии молодежного СКМ.

По факту состоявшихся выборов представители КПРФ провели протестный митинг. Можно отметить, что для прошедших выборов был характерен массовый «вынос» бюллетеней. Например, в Саратове на выборах 2006 г. унесли с собой бюллетени 255 избирателей, а на этих выборах саратовцы «унесли» в 20 раз больше (4 986 бюллетеней), чем на прошлых. По мнению некоторых экспертов, здесь может иметь место недоубор. Другие эксперты говорят, что тут может иметь место изъятие части бюллетеней с отметками за оппозиционные партии, что позволило снизить их итоговый процент<sup>33</sup>. Шесть уголовных дел возбудило региональное СУ СКР по фактам нарушений, допущенных в ходе прошедших 13 марта выборов в Саратовскую городскую думу<sup>2</sup>.

Представители четырех региональных отделений политических партий – КПР, ЛДПР, «Справедливая Россия», «Яблоко» подписали соглашение о создании комитета «Саратову – честные выборы!», целями которого стало проведение массовых мероприятий с требованиями отмены итогов выборов 13 марта в Саратовскую городскую Думу<sup>34</sup>.

Анализируя деятельность оппозиционных политических партий в системе взаимодействия власти и общества в регионе, можно выделить их основные особенности: 1. Низкий уровень поддержки со стороны населения парламентских оппозиционных партий на выборах в региональные законодательные органы власти в связи с ее незначительным влиянием на ситуацию в регионе. 2. Использование протестного потенциала в качестве основного мобилизационного ресурса. Слабая связь с гражданским обществом<sup>1</sup>, отсутствие работы с электоратом. 3. Слабое участие или отсутствие представителей оппозиционных партий на муниципальном уровне. Доминирование правящей партии или 100%-ная победа на выборах в органы местного самоуправления. 4. Отсутствие в Саратовском региональном полити-

<sup>32</sup> Выборы в гордуму: возбуждено шесть уголовных дел // Коммунист – век XX-XXI. 2011. № 15.С

<sup>33</sup> Необходимо отметить, что институт гражданского общества в России находится в состоянии формирования и самоопределения. Сама концепция гражданского общества не устоялась и постоянно трансформируется. Однако работа по его созданию ведется, в том числе и на региональном уровне.

<sup>34</sup> <sup>2</sup>Матвеев П.Ф. Методология политического анализа. Саратов. 2008. С.236.

С.Е. Чаннов,  
Поволжский институт  
им. П.А. Столыпина  
(г. Саратов)

## ДЕКЛАРИРОВАНИЕ О ДОХОДАХ КАК МЕХАНИЗМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Одним из важных и наиболее обсуждаемых антикоррупционных механизмов Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 280-ФЗ стала установленная его ст. 8 обязанность государственных и муниципальных служащих представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Указанная обязанность существовала для государственных гражданских и муниципальных служащих и ранее, однако касалась она только сведений об имуществе самих служащих. Новый Закон о противодействии коррупции внес здесь следующие новеллы:

- установил обязанность предоставления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера не только самого служащего, но и его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (впоследствии эта обязанность была распространена и на ряд других лиц);

- распространил эту обязанность на все виды государственной службы;

- определил, что указанная обязанность возникает не у всех государственных и муниципальных служащих, а только у замещающих должности, входящие в специальный перечень.

Закон о противодействии коррупции предусматривает, что непредставление гражданином при поступлении на государственную или муниципальную службу представителю нанимателя (работодателю) сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи либо представленные заведомо недостоверных или неполных сведений является основанием для отказа в приеме на государственную или муниципальную службу. В отношении же лиц, уже состоящих на государственной или муниципальной службе, действующая редакция закона устанавливает, что нарушение ими рассматриваемой обязанности является правонарушением, влекущим освобождение их от замещаемой должности либо увольнение с государственной или муниципальной службы. Таким образом, Закон о противодействии коррупции рассматривает невыполнение рассматриваемой обязанности государственным служащим как правонарушение, не указывая конкретно: какой именно вид юридического правонарушения – уголовное преступление; административное правонарушение; гражданско-правовой деликт; дисциплинарный проступок и т.п. – имеется в виду. В то же время специфика применяемых в случае его совершения санкций – освобождение от замещаемой должности, увольнение с государственной или муниципальной службы – позволяет сделать вывод, что речь идет все же о дисциплинарном проступке. Кстати, в первоначальной редакции Федеральный закон «О противодействии коррупции» прямо указывал, что Невыполнение рассматриваемой обязанности влечет привлечение к дисциплинарной ответственности.

была способна объяснять многие вещи. В частности, этот подход эффективен в сравнительном объяснении существующих политических и экономических институтов, а также систем ценностей в ареале постсоветской Евразии. В первые годы после развала коммунистической системы люди региона разделяли идентичность, основанную на общем опыте в эпоху социализма. В данном контексте термин «посткоммунистический переход» всё ещё является полезным, поскольку основан на переходных постсоветских реалиях.

Однако важно осознавать и ограничения, налагаемые такого рода схемами: ориентируясь на встроенную в них телеологию, исследователь рискует не заметить «несущественные», с точки зрения именно этой самой телеологии, факты, которые не укладываются в транзитологические интерпретации. Всё более очевидным становится тот факт, что транзитологический подход не может устраивать политологическое сообщество. Введение подобных рамочных условий исследования, что Россия должна развиваться обязательно в сторону демократии, препятствует предметно-ориентированному и свободному от оценок анализу. Чем дальше постсоветские общества отдаляются от событий начала 1990-х гг., тем больше данный подход теряет свою эвристическую силу. Разнообразии внутри постсоветских сообществ растёт стремительными темпами. В условиях такой сложной трансформации транзитологический подход, как отмечалось, предлагает лишь ограниченный круг исследовательских перспектив в посткоммунистическом развитии: рыночную экономику и политическую демократию. Становится очевидным, что телеология переходного периода ограничивает пути познания постсоветской трансформации. А между тем, данный подход не объясняет, например, почему российский правящий класс пытается законсервировать переходное состояние общества. И почему, например, отечественная политико-правовая модель «встроена» в атмосферу спекулятивного затягивания политической неопределённости. У нас до сих пор нет концептуальных рамок для того, чтобы категоризировать процессы политической неопределённости в посткоммунистических обществах. Нам необходимо создать новую теоретическую рамку для анализа логики и динамики продолжающейся политической неопределённости. В данной ситуации было бы уместным и многообещающим рассматривать вопрос о природе российской переходности, ставя во главу угла концепт «неопределённость». Отечественное политологическое сообщество способно предложить новые познавательные альтернативы описательным транзитологическим схемам.

ческом процессе реального влияния оппозиционных партий, которые были бы способны не только критиковать действия власти, а предлагать разумную программу преодоления множества современных социально-экономических, культурных и иных проблем жителей области.

В целом, на наш взгляд, власть и оппозиция имеют определенные возможности для постепенной трансформации в более ответственную модель функционирования. Для ее осуществления необходимо, прежде всего, желание и политическая воля власти работать со всеми партиями как элементом гражданского общества, но и реальная деятельность самой парламентской оппозиции должна быть не ради самосуществования, а для разрешения существующих проблем в области. Однако ясно одно – ни одна существующая модель в мире не может быть универсальным образцом. Каждая страна ищет вариант, в наибольшей мере соответствующий ее особенностям и традициям<sup>2</sup>.

*Ю.В. Варфоломеев,*  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

#### **ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА В РОССИИ В ПЕРИОД ДУМСКОЙ МОНАРХИИ (ПО МАТЕРИАЛАМ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СЛЕДСТВЕННОЙ КОМИССИИ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА)**

Днем перехода России от самодержавного строя к конституционной (дуалистической), или, как ее еще называют, думской монархии принято считать 27 апреля 1906 г., когда открылась первая сессия Государственной думы первого созыва и начал свою работу обновленный Государственный Совет. «В этот день Россия сделала решающий шаг в сторону правового государства, – отмечает Б.Н. Миронов, – осуществляющего преимущественно легальное господство»<sup>35</sup>. Таким образом, взаимоотношения власти и общества, благодаря парламенту, впервые был дан шанс перейти к цивилизованному конструктивному диалогу и законотворческой деятельности на легитимной основе. Однако, как показали дальнейшие события, этот шанс не был использован, что, в конечном итоге, привело к весьма трагическим последствиям. В связи с этим, проблема взаимоотношений первого русского парламента и правительства в политической истории России начала XX в. является одной из ключевых для понимания причин падения русской монархии.

Характер и границы предполагавшихся в условиях острого политического кризиса 1905-1906 гг. перемен определялись, по крайней мере, двумя факторами: давлением общественного движения и способностью правящей бюрократии ответить на вызов времени. Последняя играла ведущую роль в принятии политических

<sup>35</sup> *Миронов Б.Н.* Социальная история России периода империи (XVIII- начало XX в.): В 2 т. СПб., 2000. Т. 2. С. 157.

решений, выборе конкретных вариантов трансформации государственного строя. На заседаниях Совета министров 3 и 11 февраля большинство участников высказалось за введение в России законосовещательного народного представительства<sup>36</sup>. Представляется, что более корректными в своих определениях были авторы, полагавшие, что в России установилась дуалистическая монархия (В.М. Гессен, Е.А. Энгель). Характерным признаком такой формы в России являлось незавершенное разделение властей, порождавшее синтез элементов абсолютной и конституционной монархии при явном преобладании первых. Такая система была внутренне противоречива и обречена на крушение в условиях, когда не предпринимались бы дальнейшие шаги по укреплению конституционного начала. «Если участие народа будет ограничиваться лишь выборами представителей, – отмечал А.А. Корнилов, – если между парламентом и страной не будет постоянной взаимной связи, если деятельность парламента не будет опираться на живую поддержку всей страны, то такой парламент не может иметь и достаточной силы, чтобы преодолеть возможное посягательство на права и интересы народа и на неприкосновенность конституции»<sup>37</sup>.

Одной из важнейших задач, учрежденной в марте 1917 г. Чрезвычайной следственной комиссией (Далее – ЧСК), стало расследование противозаконной деятельности министров и высших должностных лиц Российской империи, а также взаимоотношений власти и общества в период последнего царствования. В связи с этим сюжет «Правительство vs Государственная Дума» занял одно из центральных мест в деятельности комиссии. Наряду с допросами бывших царских министров по вопросу о противостоянии власти и общества, конфронтации правительства и Думы, свои показания Комиссии дали также ведущие политические деятели России – лидеры октябристов и кадетов: М.В. Челноков, А.И. Гучков, П.Н. Милоков, А.И. Шингарев, М.В. Родзянко, Ф.А. Головин и А.Р. Ледницкий. В целом, по материалам допросов вырисовывалась многомерная картина противоборства власти и общества, правительства и представительного органа страны. С момента начала деятельности Государственной думы сразу же определилась и закрепилась конфронтационная составляющая в ее взаимоотношениях с правительством. Постоянно сталкиваясь с противостоянием депутатского корпуса, власти стремились изменить его качественный состав, преградив путь к думской трибуне представителям оппозиционно настроенных движений. Однако даже используя предвыборные механизмы и идя на нарушения предвыборного законодательства, правительственным кругам не удалось обеспечить себе ни в первом созыве, ни во всех последующих составах Государственной думы того большинства, на которое они рассчитывали.

П.Н. Милоков считал, что борьба шла не столько с идеей народного представительства, сколько с идеей конституции, т.е. за монархическую власть, которой народное представительство, понятое властью в славянофильском смысле, не мешало. «Так что это было идейное приспособление народного представительства к сохранению монархической власти в форме самодержавия»<sup>38</sup>, – делал он вывод. В

<sup>36</sup> Шаццло К.Ф. Русский либерализм накануне революции 1905-1907 гг. М., 1985. С. 311.

<sup>37</sup> Корнилов А.А. Воспоминания // Вопросы истории. 1994. № 7. С. 121.

<sup>38</sup> Падение царского режима. Т. 6. С. 298.

Ш.М. Хаутиев,  
Ульяновский государственный  
университет

### ПЕРЕСМАТРИВАЯ «ТРАНЗИТОЛОГИЮ»: К ПОНИМАНИЮ ОСОБЕННОСТЕЙ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

События рубежа 1980–1990-х гг., связанные с крахом коммунистической системы, не только перевернули весь ход послевоенной истории, но стали одним из серьезных интеллектуальных вызовов конца 20 века. Это значит, что вслед за крушением коммунистических режимов в СССР и Восточной Европе, пришли в хаос не только привычные геополитические контуры, но и пути познания посткоммунистических обществ. Потребовалось заново решать не только практические задачи, связанные с трансформацией посткоммунистических обществ, но и теоретическую проблему объяснения этой трансформации.

В науке утвердилось «транзитологическое» наименование постсоветской политической динамики. Это значит, что в изучении постсоветской Евразии начала поспешно внедряться телеологическая схема в объяснении происходящих изменений. Эта схема подразумевала необходимость движения от прежнего советско-коммунистического общества (которое характеризовалось как стабильное, но авторитарное) к новому состоянию, которое описывалось в терминах демократии и рыночной экономики. Известный немецкий исследователь Клаус Оффе в 1991г. обозначил данный процесс как «тройной переход» ("triple transition"): переход от авторитаризма к демократии, от плановой государственной экономики к рыночной, от централизованного государства к федеративному.<sup>443</sup> Тогда, в атмосфере пост-коммунистической эйфории, мало кто сомневался в том, что политическая система России и Восточной Европы должна реализоваться как демократия. Так задавалась телеология переходного периода о неизбежном наступлении демократии. Как результат, все ждали, так называемой, «демократической консолидации» правящих элит как предпосылки окончательного торжества российской демократии. Однако драматические, а в чём-то и трагические последствия ельцинских преобразований 1990-х гг., породили обширный и устойчивый скепсис по поводу перспектив демократии в России. В ответ, для объяснения дефектных характеристик российского «демократического транзита», появились понятия «авторитарная демократия», «гибридная демократия», «нелиберальная демократия», «номенклатурная демократия» и другие демократии с эпитетами.

Данный подход стал привычным и устоявшимся за последние десятилетия. Новые государства посткоммунистической Восточной Европы и СНГ получили названия «переходные экономики» или страны «посткоммунистического транзита». Такие названия ясно указывают на общее наследие постсоветских государств коммунистического прошлого. Справедливости ради необходимо отметить, что на раннем этапе посткоммунистической эволюции транзитологическая парадигма

<sup>443</sup> Offe C. Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe // Social Research, 1991. Vol. 58. No. 4. P. 865–892.

данный период<sup>440</sup>. Иначе говоря, договор об организации перевозок грузов и транспортной экспедиции призван обеспечивать координацию всего процесса перевозки грузов<sup>441</sup>.

По договору фрахтования (чартер) одна сторона (фрахтовщик) обязуется предоставить другой стороне (фрахтователю) за плату всю или часть вместимости одного или нескольких транспортных средств на один или несколько рейсов для перевозки грузов, пассажиров и багажа (ст. 787 ГК РФ). Заметим, что в юридической литературе не раз отмечалась схожесть целей заключения договоров фрахтования и перевозки – транспортировка груза, пассажиров, багажа. Некоторые авторы указывают на общую экономическую цель договора фрахтования и перевозки – изменение территориального положения объекта обязательств<sup>442</sup>.

Таким образом, договор на перевозку грузов автотранспортом, договор об организации перевозок грузов, договор транспортной экспедиции и договор фрахтования по признаку целевой направленности могут быть объединены в группу договоров, способствующих реализации перемещения грузов автомобильным транспортом.

Иными словами, процесс перевозки грузов, осуществляемый посредством договора транспортной экспедиции, договора фрахтования, складывается из сделок, объединенных общей юридической целью. Последовательность совершения вспомогательных действий, вариантность их моделирования формируют содержание каждого отдельного юридического действия. Для каждого договорного отношения по перевозке грузов будет характерен свой набор юридических действий.

Организационный договор, договор транспортной экспедиции и договор фрахтования нацелены на реализацию основного правоотношения по перевозке грузов автомобильным транспортом. Последовательные действия исполнения перечисленных договоров выражают динамику реализации транспортных отношений. Участники процесса перевозки моделируют договорные отношения в рамках предложенных законодателем правовых конструкций, направленных на фактическое удовлетворение интереса участников в перемещении груза. Фактическое удовлетворение интереса участников перевозки заключается в обеспечении наступления заключительной стадии – перемещения груза в пространстве.

Данные договоры как избирательно вовлеченные компоненты, взаимодействующие между собой, по закону системы примут характер взаимного содействия для получения фокусированного полезного результата – эффективного правового обеспечения перевозки грузов автомобильным транспортом

Иными словами, осуществление прав и обязанностей по перевозке грузов формируется двумя способами: на основании основного договора перевозки и при помощи организационного договора, договора транспортной экспедиции и договора фрахтования, которые направлены на совершение договора перевозки грузов.

<sup>440</sup> См.: Комментарий к Транспортному уставу железных дорог Российской Федерации / Под ред. Т.Е. Абовой, В.Б. Ляндреса. М., 1998. С. 17.

<sup>441</sup> См.: Морозов С.Ю. К вопросу о правовой природе договора об организации перевозок // Транспортное право. 2005. № 3. С. 10.

<sup>442</sup> См.: Пиджаков А.Ю., Аксаментов О.И. Договор фрахтования вместимости воздушного судна (воздушный чартер) // Транспортное право. №2. 2004. С. 22.

то же время, в действиях правительства всегда присутствовало одно материальное свойство его конечной цели, это – исключение законодательного признака Государственной Думы и замена его законосовещательным. Милкоков считал, что эта идея проходит красной нитью через всю деятельность правительства. «В дальнейшем она не всегда была ясна, т.е. не всегда выдвигалась на первый план, – уточнял он, – потому что, если бы оказалось, что законодательные функции Государственной Думы не противоречат молчаливому соглашению относительно сохранения старых prerogatives власти»<sup>39</sup>.

В январе 1914 г. И.Я. Гурлянд в газете «Россия» высказал мысль, что в России законодательная власть принадлежит трем органам, разделена на три части, и в том числе – одна треть законодательной власти принадлежит монарху. «Он думал, что он этим выражает мнение Горемыкина в тот момент, когда была попытка выдвинуть это направление, – отмечал Милкоков, – но после этого очень скоро – месяца через два – «Россия» была закрыта: такое мнение, что законодательная власть народного представительства и верхней палаты ограничивает власть монарха, уже стало криминальным пунктом!»<sup>40</sup>. Таким образом, в годы существования думской монархии совершенно определенно обозначилась правительственная линия интерпретации законодательной власти в таком виде, чтобы она не мешала признанию неписаного закона сохранения всей полноты власти за ее верховным и сакральным носителем – императором, а в том случае, если бы Государственная Дума мешала реализации этой схемы, следовало превратить ее в законосовещательную. Причем в каждый момент ослабления народного представительства первоочередным всегда оказывался вопрос об институционализации законодательной власти. Тем не менее, Милкоков считал, что «...существовали известные колебания и что правительство окончательного выбора между политической монархическо-демократической и политической монархическо-дворянской не сделало...»<sup>41</sup>.

Противостояние двух ветвей власти беспокоило и самодержца. По словам М.В. Родзянко Николай II обижался на оппозиционные выступления депутатов и выговаривал ему, что «Государственная Дума судит правительство, критикует правительство», а Родзянко как председатель позволяет им «слишком много болтать», на что тот ему в ответ возражал: «Слишком мало позволяю болтать. Напротив, члены Думы жалуются, что я строг. Я думаю, мне после ваших слов придется ослабить вожжи, значительно...»<sup>42</sup>. Реакция императора на это заявление была предсказуемой и довольно жесткой, и он вполне однозначно высказался за то, что, если так будет продолжаться, то Думу придется распустить. При этом Родзянко предостерег царя, что такая позиция и его отношение к общественным элементам не способствуют взаимопониманию и единению в обществе. За время сосуществования с Думой Николай II так и не избавился от пристрастного и даже ревнивого отношения к этому представительному органу, с которым он до последней минуты не хотел делить бразды правления. Тем не менее, как монарх он соблюдал формальный порядок взаимодействия с Думой, установленный основными законами российской им-

<sup>39</sup> Там же. С. 299.

<sup>40</sup> Падение царского режима. Т. 6. С. 298.

<sup>41</sup> Там же. С. 299.

<sup>42</sup> Падение царского режима. Т. 7. С. 131.

перии, и регулярно, как это и положено, принимал доклады ее председателя. По воспоминаниям М.В. Родзянко, те доклады, которые он делал царю в течение 6 лет, пока он был председателем Государственной Думы, представляли для него «...совершенную пытку, потому что приходилось говорить без всякого отклика, – сокрушался он. – Выслушивали меня внимательно и иногда делали замечание, иногда нет. <...> Вообще бывший император был чрезвычайно скуп на слова»<sup>43</sup>. Ответы царя председатель Думы получал весьма редко, только тогда, когда ему удавалось задеть Николая II за живое. Так что какие-либо определенные указания от императора в адрес представительного органа практически не направлялись.

Несмотря на существенные недостатки в деятельности российского парламента, даже скептики признавали, что под его влиянием была достигнута большая гласность в деятельности правительства, с его помощью осуществлялся общественный контроль за работой ведомств и все финансовое хозяйство страны приведено в ясность, «вся администрация подтянулась», как выразился один из лидеров Совета съездов представителей промышленности и торговли В.В. Жуковский<sup>44</sup>. Положительно оценивал свой опыт взаимодействия с представительным органом власти и министр финансов, а затем и премьер-министр В.Н. Коковцов<sup>45</sup>. Этап плодотворной деятельности парламента начался, по мнению Б.Н. Миронова, «...после изменения избирательного закона, получившего в историографии название третьеиюньского переворота»<sup>46</sup>.

В целом можно констатировать, что думская деятельность стала, по словам П.Н. Милокова, «неотъемлемой чертой русской действительности»<sup>47</sup>. Даже сам император Николай II не представлял уже страну без Государственной думы вообще, хотя, по его мнению, она должна была быть совещательной, и поэтому дважды – в октябре 1913 г. и июне 1914 г. – пытался превратить Государственную думу и Государственный совет в законосовещательные палаты. Однако оба раза его инициатива не находила поддержки не где-нибудь, а в назначаемом им самим и ему подотчетном Совете министров, и он вынужден был от нее отказаться. Изменения государственного строя стали действительно необратимым. При этом проблема поиска конструктивного политического диалога власти и общества не только оставалась, но и актуализировалась по мере приближения к революционным потрясениям. Таким образом, противостояние правящего класса (правительства) и членов Государственной думы (общества) нередко принимало крайние формы, как например, в случае роспуска I и II Думы, или характер затяжной, изнурительной борьбы, как это было в случае с III и IV Думой. В конечном итоге, этот конфликт вылился в феврале 1917 г. в тяжелые революционные потрясения.

<sup>43</sup> Там же. С. 120-121.

<sup>44</sup> Промышленность и торговля в законодательных учреждениях 1907-1912 гг. СПб., 1912. С. IX-X.

<sup>45</sup> См.: Коковцов В.Н. Из моего прошлого. Воспоминания. 1903-1919 гг. В двух книгах. Книга вторая. М., 1992. С. 254.

<sup>46</sup> Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII- начало XX в.): В 2 т. СПб., 2000. Т. 2. С. 160. Новый избирательный закон 3 июня 1907 г. обобщал опыт выборов в две Государственные думы, в земства и городские думы и ставил целью создать такое представительство, которое бы могло эффективно работать в рамках действующих законов.

<sup>47</sup> Милоков П.Н. Воспоминания. 1859-1917. В 2 тт. М., 1990. Т. 2. С. 11.

В число 35 объектов регионального значения вошли: комплекс Саратовской земской психиатрической лечебницы на Алтынной горе (1904-1910 гг., архитектор В. Карпенко), включающий 14 зданий; ансамбль зданий Бельгийского общества трамваев (8 построек, 1887г., 1908г.) – ул. Большая Казачья, 110; ул. Астраханская, 112; ул. Московская, 153 и 153 «а» и другие.

Историю и культуру своего народа необходимо беречь и сохранять. Только совместными усилиями мы сможем сохранить и приумножить лучшие традиции, ценности нашего народа, нашей национальной культуры, нашей земли. В осуществлении этой ответственной государственной задачи важная роль принадлежит праву.

*О.Ф. Фаст,*  
Саратовская государственная  
юридическая академия

### ДОГОВОРЫ ПЕРЕВОЗКИ АВТОМОБИЛЬНЫМ ТРАНСПОРТОМ В ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

С учётом конкурентоспособности на рынке предоставляемых услуг по перевозке грузов автомобильным транспортом, предприниматели, особенно представители малого и среднего бизнеса, за неимением достаточного количества транспортных средств или специально оснащенной автотранспортной техники, нередко осуществляют посреднические действия для удовлетворения интереса заказчика – перемещения груза, например, заключается договор транспортной экспедиции с принятием на себя обязательства по организации перевозки и перемещения груза. При отсутствии в наличии транспортного средства заключается договор перевозки с третьими лицами. При необходимости предоставления конкретного транспортного средства заключается договор фрахтования. Планирование перевозок груза осуществляется организационным договором.

Таким образом, договор на перевозку грузов автотранспортом, договор об организации перевозок грузов, договор транспортной экспедиции и договор фрахтования имеют одну главную цель – правовое обеспечение процесса перевозки грузов автотранспортом. Так, по договору перевозки грузов перевозчик обязуется доставить вверенный ему отправителем груз в пункт назначения и выдать его управомоченному на получение груза лицу (получателю), а отправитель обязуется уплатить за перевозку груза установленную плату (п. 1 ст. 785 ГК РФ). По договору об организации перевозки грузов перевозчик обязуется в установленные сроки принимать, а грузовладелец предъявлять к перевозке грузы в обусловленном объеме (ст. 798 ГК РФ). По договору транспортной экспедиции одна сторона (экспедитор) обязуется за вознаграждение и за счет другой стороны (клиента, грузоотправителя или грузополучателя) выполнить или организовать выполнение определенных договором экспедиции услуг, связанных с перевозкой груза (п. 1 ст. 801 ГК РФ).

Основная цель договора об организации перевозок грузов и договора транспортной экспедиции – урегулировать в ходе исполнения перевозочного процесса такие взаимоотношения сторон, которые не получили достаточного нормативного разрешения, а также способствовали бы выполнению перевозочного процесса на



Федеральная целевая программа «Сохранение и развитие архитектуры исторических городов (2002 – 2010 годы)»<sup>438</sup> предусматривает решение проблем восстановления и охраны объектов архитектурно-градостроительного и культурного наследия в следующих направлениях. В Российской Федерации принимаются меры по: 1) сохранению и совершенствованию композиционно-пространственной целостности и общего архитектурного облика исторических городов в их развитии; 2) комплексной реконструкции и возрождению исторических центров городов и других районов исторической застройки; 3) развитию архитектурного творчества и гармоничному включению объектов и элементов новой архитектуры в исторический контекст города; 4) современному использованию ценных исторических зданий и градостроительных систем прошлого; 5) ликвидации отставания в обеспечении исторических городов системами и объектами социальной, транспортной, инженерной и экологической инфраструктуры; 6) разработке и внедрению механизмов регулирования инвестиционного процесса в исторической городской среде.

Объекты культурного значения обладают разнообразными характеристиками и имеют различную ценность: историческую, архитектурно-эстетическую и т.п. Между тем, практически каждое муниципальное образование отличается неповторимым обликом, складывающимся из ландшафта, ряда объектов, исторически значимых для коренного населения, и иных достопримечательностей, которые по критериям ценности нельзя отнести к объектам культурного значения. Сохранение таких мест и объектов, составляющих «облик» города – задача органов местного самоуправления и населения муниципального образования. Отметим, что реализовать ее можно только путем защиты таких зон в рамках градостроительных регламентов, которые, в свою очередь, должны содержаться в правилах землепользования и застройки.

На территории Саратовской области с октября 2009г. на объектах культуры муниципального, регионального и федерального значения устанавливаются информационные надписи и обозначения.

Огромную роль имеет работа ГУК «Научно-производственный центр по историко-культурному наследию Саратовской области», который подготавливает проекты надписей. По состоянию на 31 декабря 2009г. в Саратовской области находится 5105 объектов культурного наследия (в 2008 году их было 4974), из них 3218 – объекты археологии (курганы, захоронения)<sup>439</sup>. На государственном учете состоят 850 объектов (в Саратове – 397, в области – 453), из них федерального значения – 148 (40/108), регионального – 593 (264/329), местного – 109 (93/16). Среди 93 объектов местного значения, включенных в 2009г. в единый реестр, можно назвать Доходный дом К.К. Деттера с постоянным двором (конец XIX – начало XX века) на ул. Киселева, 5; дворец культуры «Россия»; Мужское начальное городское училище (конец XIX века) на ул. Большой Горной, 236).

<sup>438</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 26 ноября 2001 г. № 815 Федеральная целевая программа «Сохранение и развитие архитектуры исторических городов (2002 - 2010 годы)» // СПС «Гарант»

<sup>439</sup> См.: В Саратове более 60 памятников архитектуры обрели имена // URL: <http://www.vzsar.ru/news/2010/05/26/> (дата обращения 01 апреля 2011г.)

*Д.С. Велиева*  
Поволжский институт  
им. П.А. Столыпина  
(г. Саратов)

## РОССИЙСКОЕ ГОСУДАРСТВО КАК ОСНОВНОЙ СУБЪЕКТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

Согласно общепринятой в теории права позиции из предоставительно-обязывающего характера правовых норм вытекает, что каждому праву корреспондирует соответствующая обязанность.

Конституционные обязанности сопряжены с полномочиями государства и его органов создавать, такие условия, предпринимать такие меры, которые должны обеспечить неуклонное исполнение содержащихся в обязанностях предписаний. Иначе говоря, предоставляя гражданам права и свободы и возлагая на них обязанности, государство берет на себя бремя гарантировать эти права и сохраняет за собой возможность в пределах правопорядка прибегнуть к широкому диапазону мер от убеждения до принуждения – с тем, чтобы установленные обязанности были исполнены.

Поэтому, если государство признает право каждого на благоприятную окружающую среду, то оно тем самым принимает на себя обязанность обеспечить реализацию данного права. Конституционная обязанность Российского государства по защите прав граждан прямо закреплена в статье 2 Конституции РФ. Такой вывод вытекает и из содержания статьи 7, согласно которой Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Здесь уместно будет отметить, что данная позиция получила признание и в международной практике. В частности, Европейский суд по правам человека в деле «Фадеева против России» (2005)<sup>48</sup>, «Ледяева и другие против России» (2006)<sup>49</sup> высказал ряд принципиальных позиций, подтверждающих обязанность Российского государства в сфере охраны окружающей среды.

Согласно позиции Суда государство в лице соответствующих органов несет ответственность, если последние не принимали эффективных мер по улучшению состояния окружающей среды, предусмотренные, в том числе национальным законодательством. Суд признал, что в «экологических делах» на государства-участников Конвенции могут быть возложены так называемые позитивные обязательства, то есть необходимость предпринимать меры по прекращению ситуации, влекущей за собой вред окружающей среде, даже если источником такого вреда

<sup>48</sup> Постановление ЕСПЧ от 09.06.2005 "Дело "Фадеева (Fadeyeva) против Российской Федерации" (жалоба N 55723/00). (Вместе с "Извлечениями из доклада об экологической ситуации в г. Череповце") // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2006. N 3.

<sup>49</sup> Обзор решений Европейского Суда по правам человека по российским жалобам за октябрь 2006 г. (подготовлен юристами Центра содействия международной защите и Центра "Демос") Общие сведения о принятых Европейским судом в октябре 2006 г. постановлениях и решениях // [www.echr.ru/documents/doc/2464195/2464195.htm](http://www.echr.ru/documents/doc/2464195/2464195.htm)

являются действия частных лиц, а не самого государства.

Положение об экологической обязанности государства нашло отражение и в постановлении Конституционного Суда РФ от 14.05.2009 N 8-П<sup>50</sup>.

Так, рассматривая дело о проверке конституционности положения подпункта "б" пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" по запросу Верховного суда Республики Татарстан, Конституционный Суд высказал следующую правовую позицию.

Правовые основы государственной политики в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности должны определяться таким образом, чтобы через реализацию указанной конституционной обязанности, имеющей всеобщий характер, при решении социально-экономических задач обеспечивался баланс интересов субъектов хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, и интересов человека и общества в целом и гарантировались соблюдение и защита экологических прав граждан. Этим предопределяются возложение на государство в лице его органов соответствующих контролируемых, контрольных и нормативно-регулятивных функций и конституционно-правовая ответственность за их выполнение.

Изложенное позволяет нам сформулировать следующие принципиальные выводы: Во-первых, это всеобщий характер конституционной обязанности сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58 Конституции РФ). Во-вторых, обеспечение баланса публичных и частных экологических интересов. В-третьих, необходимость обеспечения гарантированности соблюдения и защиты экологических прав граждан. В-четвертых, и это самый главный, значимый вывод – возложение на Российское государство обязанности по обеспечению экологической обязанности в том числе и позитивных обязательств, связанных с активной деятельностью всех государственных органов.

Об обязанности государства в сфере охраны окружающей среды ранее Конституционным Судом говорилось и в других постановлениях.

Так, в деле по жалобе гражданки Л.В. Паршенковой Конституционный Суд РФ прямо говорит, что праву на благоприятную окружающую среду корреспондирует конституционно-правовая обязанность государства обеспечить охрану окружающей среды, предупреждение и ликвидацию последствий аварий и катастроф, в том числе радиационных<sup>51</sup>.

Выполнение обязанности государства, вытекающей из статьи 42 Конституции

<sup>50</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2009 N 8-П "По делу о проверке конституционности положения подпункта "б" пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан" // Вестник Конституционного Суда РФ. N 3. 2009.

<sup>51</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2009 N 496-О-П "По жалобе гражданки Паршенковой Людмилы Васильевны на нарушение ее конституционных прав статьёй 11 Федерального закона "О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча" // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. N 5.

На сегодняшний день сложились негативные тенденции в сфере сохранения архитектурно-градостроительного облика муниципальных образований. В связи с этим многие авторы отмечают основные причины: 1) недостаточная правовая регламентация вопросов охраны объектов культурного значения на федеральном, региональном и муниципальном уровнях власти; 2) недостаток бюджетных средств на реконструкцию, сохранение и иные меры по охране объектов культурного наследия; 3) коррупция; 4) отсутствие экономических стимулов в виде налоговых льгот для потенциальных частных инвесторов, способных вложить собственные финансовые средства в реконструкцию памятников; 5) низкий уровень активности участия общественных организаций, СМИ и граждан в решении проблем сохранения и охраны объектов культурного значения; 6) недостаточное внимание правоохранительных органов к обозначенной проблеме<sup>434</sup>.

Согласно исследованию, проведенному научно-исследовательским и проектным институтом реконструкции исторических городов, внедрения прогрессивных форм в строительство «ИНРЕКОН»<sup>435</sup>, в РФ разрушаются и уничтожаются ежегодно по 300 – 400 памятников архитектуры<sup>436</sup>.

Согласно Федеральному закону от 25 июня 2002г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»<sup>437</sup> нет закрепленного понятия «исторический город»; культурное и историческое наследие, подлежащее особой правовой охране, раскрывается через понятие «объект культурного значения». Однако термин «исторический город» упоминается в Постановлении Правительства РФ от 26 ноября 2001г. № 815 «О Федеральной целевой программе «Сохранение и развитие архитектуры исторических городов (2002 – 2010 годы)»; устанавливаются категории исторических городов и их перечень (сравнительно небольшой) на территории страны.

Обзор федеральных нормативных актов, регулирующих вопросы защиты и охраны объектов культурного наследия, показывает, что на федеральном уровне отсутствует законодательно закрепленный комплексный подход к развитию муниципального образования, которое является историческим городом.

<sup>434</sup> См.: Бутаева Е.М Проблемы сохранения архитектурно-строительного наследия, или Куда смотрит двуглавый орел? // Жилищное право. 2009. № 6. С.13; также: Александрова М.А. Гражданско-правовой режим культурных ценностей в Российской Федерации): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007. С. 25-29.

<sup>435</sup> См.: URL: <http://www.inrekon.mpi.ru/> ИНРЕКОН, научно-исследовательский и проектный институт реконструкции исторических городов, внедрения прогрессивных форм в строительство, ЗАО (дата обращения 01апреля 2011г.)

<sup>436</sup> См.: Владимиров Д.Г. Законодательное обеспечение сохранения исторического и культурного наследия при осуществлении строительной деятельности в крупных городах // Аналитический вестник Совета Федерации. № 14(359). Актуальные проблемы экономики современной России (часть I). С. 8.

<sup>437</sup> Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ (в ред. 30 ноября 2010 г, с изм. от 13 декабря 2010) // СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519; 2010. № 51 (часть 3). Ст. 6810.

Через общие правоотношения реализуются основные, естественные права человека. Органы государственной власти, в силу признания прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации высшей ценностью, обязаны принимать такие решения, т.е. законы, подзаконные акты, которые соответствуют Конституции России. Без ответственности государства перед гражданами невозможно построение гражданского общества и правового государства. Субъекты, включенные в правовую сферу, являются взаимно связанными между собой, с одной стороны правомочиями и притязаниями, с другой – обязательствами и ответственностью.

Позитивный аспект конституционной ответственности государства коренится в ответственном отношении к содержанию конституционно-правовой политики, способствующей реализации основ конституционного строя Российской Федерации как демократического правового государства, обязанного обеспечивать признание, соблюдение и защиту целого комплекса конституционных ценностей.

Существование позитивной конституционной ответственности государства предполагает обычное следование своим обязанностям, вне факта возникновения каких-либо юридически значимых последствий такого исполнения обязанностей. Подобная ответственность может быть обеспечена, прежде всего, различными формами общественного контроля, который способствует обеспечению участия граждан в осуществлении и реализации внешней и внутренней политики государства.

Общество способно взять на себя направляющую, контролирующую и координирующую функции в механизме взаимодействия органов власти с народом и воздействовать на политические процессы так, чтобы направлять государственную политику на путь наиболее эффективного развития и предотвращать проявление деструктивных факторов в государстве.

*О.А. Уланова,*  
Саратовская государственная  
юридическая академия

## ОХРАНА ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: НЕКОТОРЫЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ

В последние десятилетия под воздействием стремительных процессов урбанизации, приоритета экономических интересов, крушения старых и появления новых устоев и традиций все чаще можно увидеть, как современные строения вытесняют из городов и нашей памяти историческую застройку, искажают знакомые облики городов. В этих условиях особенно актуальными становятся вопросы охраны культурного наследия прошлого.

Конституция РФ 1993г. является сегодня основой, регулятором общественных отношений в решении стоящих перед страной задач, среди которых одной из серьезнейших и неоднозначных выступает проблема сохранения исторического и культурного наследия, памятников истории и культуры<sup>433</sup>.

<sup>433</sup> См.: Конституция РФ от 12 декабря 1993г. (с поправками от 31 декабря 2008г.) // Российская газета 2009. 21 января; также: Пронина Е.Н. Виды культурного достояния // История государства и права. 2009. № 4. С. 15.

Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 1, 2, 7 и 53, предполагает в том числе признание и обеспечение права на возмещение вреда лицам, подвергшимся воздействию радиации, обуславливает возникновение конституционно-правовых отношений по поводу его возмещения между государством, с деятельностью которого в сфере ядерной энергетики было связано причинение вреда, и гражданами.

В соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, изложенными в постановлениях от 1 декабря 1997 года N 18-П<sup>52</sup> и от 19 июня 2002 года N 11-П, а также в определении от 8 июня 2004 года N 344-О<sup>53</sup>, признание и обеспечение права граждан, оказавшихся в зоне влияния радиационного излучения, возникшего вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, на возмещение вреда здоровью, являющемуся для каждого неотчуждаемым благом, составляет конституционную обязанность Российской Федерации как социального правового государства.

Следует отметить, что Конституционный Суд довольно часто в своих постановлениях использует термин «конституционная обязанность государства»<sup>54</sup>, «обязанность государства»<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.1997 N 18-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. N 6.

<sup>53</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 08.06.2004 N 344-О "По жалобе гражданина Бородкина Владимира Федоровича на нарушение его конституционных прав отдельными положениями Федеральных законов "О федеральном бюджете на 2003 год" и "О федеральном бюджете на 2004 год" и приложений к ним" // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. N 1.

<sup>54</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.2009 N 13-П "По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 29 Закона Российской Федерации "О милиции" и статьи 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросами Нижегородского районного суда города Нижнего Новгорода и Сормовского районного суда города Нижнего Новгорода" // СЗ РФ. 2009. N 31. Ст. 3997; Постановление Конституционного Суда РФ от 09.07.2009 N 12-П "По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 Закона Российской Федерации "О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы" в связи с жалобой гражданина С.Н. Борозенца" // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. N 5; Постановление Конституционного Суда РФ от 17.01.2008 N 1-П "По делу о проверке конституционности положений статей 9 и 10 Федерального конституционного закона "Об арбитражных судах в Российской Федерации" и статей 181, 188, 195, 273, 290, 293 и 299 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества "Себ русский лизинг", общества с ограниченной ответственностью "Нефте-Стандарт" и общества с ограниченной ответственностью "Научно-производственное предприятие "Нефте-Стандарт" // СЗ РФ. 2008. N 4. Ст. 300; Постановление Конституционного Суда РФ от 12.07.2007 N 10-П "По делу о проверке конституционности положения абзаца третьего части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.В. Безменова и Н.В. Калабуна" // СЗ РФ. 2007. N 30. Ст. 3988 и др.

<sup>55</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 10.11.2009 N 17-П "По делу о проверке конституционности пункта 2 части первой статьи 14 и пункта 1 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ) в связи с запросом Курчатовского городского суда Курской области и жалобами граждан А.В. Жестикова и П.У. Мягчило" // СЗ РФ. 2009. N 48. Ст. 5866; Постановление Конституционного Суда РФ от 24.03.2009 N 6-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 8 статьи 5, пункта

Непосредственно в самой Конституции конкретизированы некоторые экологические обязанности Российского государства: поощрение деятельности, способствующей экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию (ч. 2 ст. 41), установление основ федеральной политики, и федеральные программы экологического развития страны (п. «е» ст. 71), обеспечение Правительством РФ проведения единой государственной политики в области экологии (п. 1 «в» ст. 114).

Полномочиями по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности наделены как федеральные, так и региональные органы государственной власти (п. 1 «д» ст. 72).

Согласно ч. 4 ст. 78 Конституции Президент и Правительство обеспечивают в соответствии с Конституцией осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

Конституционные государственные обязанности часто формулируются как цели, задачи, основное направление деятельности государства. Это своеобразные социальные обязательства государства, но будучи закрепленные в Конституции, они приобретают статус юридических обязанностей. Следовательно, они носят конституционный характер.

Как справедливо отмечает Б.С. Эбзеев: «конституционные формулы «государство способствует», «государство обеспечивает...» - есть прямое провозглашение и юридическое закрепление конституционных обязанностей государства»<sup>56</sup>.

Конституционные государственные обязанности обладают существенной спецификой и не могут рассматриваться в русле традиционных представлений об обязанностях субъектов права. Им присущи широта и особая социальная значимость, отсутствие той достаточно высокой степени формальной определенности, которая характерна для норм текущих законодательных актов. Но главное заключается в том, что государство, его органы, должностные лица выступают носителями государственной власти, которой они должны распоряжаться в установленных Конституцией рамках и формах таким образом, чтобы обеспечить реальность, эффективность прав и свобод граждан, создать для этого материальные, политиче-

6 статьи 6 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и пункта 1 статьи 23 Федерального закона "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина В.Н. Рагозина" // СЗ РФ. 2009. N 14. Ст. 1771; Постановление Конституционного Суда РФ от 13.03.2008 N 5-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений подпунктов 1 и 2 пункта 1 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С.И. Аникина, Н.В. Ивановой, А.В. Козлова, В.П. Козлова и Т.Н. Козловой" // СЗ РФ. 2008. N 12. Ст. 1183; Постановление Конституционного Суда РФ от 11.03.2008 N 4-П "По делу о проверке конституционности подпункта "л" пункта 25 статьи 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области "О выборах депутатов законодательного собрания Вологодской области" в связи с жалобой общественного объединения "Политическая партия "Союз Правых Сил" // СЗ РФ. 2008. N 11. Ч. 2. Ст. 1073; Постановление Конституционного Суда РФ от 25.12.2007 N 14-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 2 Федерального закона "О внесении изменений в главу 24 части второй Налогового кодекса Российской Федерации, Федеральный закон "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации" и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации" в связи с жалобами граждан К.А. Катаянина, Л.В. Ревенко и Д.В. Слободянюка" // СЗ РФ. 2007. N 53. Ст. 6674 и др.

<sup>56</sup> Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Норма, 2007. С.

ской Федерации за деятельностью Правительства Российской Федерации. Отсюда вытекает и роль Президента Российской Федерации в определении персонального состава Правительства Российской Федерации, в том числе в выборе кандидатуры и назначении на должность Председателя Правительства Российской Федерации». Как следует из Постановления, речь в нем идет не только о негативной, но и о позитивной ответственности.

В последнее время среди субъектов позитивной конституционной ответственности некоторые авторы выделяют государство в целом, при этом ссылаясь на некоторые решения Конституционного Суда Российской Федерации, которыми такая ответственность признана возможной<sup>431</sup>.

Позитивная конституционная ответственность государства предполагает ответственность за проводимую конституционно-правовую политику государства, ответственность за обязательства и деятельность органов государственной власти.

Обоснование наличия позитивного аспекта конституционной ответственности государства трактуется как необходимость ответственного отношения к исполнению властных полномочий.

Конституции советского периода, например, Конституция СССР 1977 года (ст. 135 и др.), содержали нормы об ответственности государственного органа за порученное дело<sup>432</sup>.

Ныне действующая Конституция России 1993 года не содержит подобных формулировок, но это не означает отрицание позитивной ответственности государства. Конституция Российской Федерации содержит обязанности, выявляющие связь и ответственность государства, его должностных лиц перед гражданами и обществом в целом. Вот некоторые из них: «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РФ» (ч. 2 ст. 15); «каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц» (ст. 53); «в РФ не должны издаваться законы, отменяющие права и свободы человека» (ч. 2 ст. 55); «РФ гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами» (ч. 2 ст. 61). Юридическая техника Основного закона нашей страны говорит о том, что мы прямо можем и не встретим указания на ответственность, но она вытекает из содержания соответствующей статьи.

Обязанностью законодателя является принятие таких законов, которые соответствуют Конституции, не умаляют права и свободы человека и гражданина. Обязанностью Президента, в случае принятия закона, нарушающего конституционные права и свободы граждан, является его отклонение, неподписание. В таких действиях проявляется ответственность, которую должностные лица добровольно возложили на себя, взявшись управлять государством, охранять права и свободы человека и гражданина.

<sup>431</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. 4-е изд., переработанное и дополненное. Том 1. Изд. Норма. - М., 2010. С.127.

<sup>432</sup> Конституция (Основной Закон) СССР. Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета девятого созыва 7 октября 1977 года // Правовая поисковая система «Консультант плюс». Версия от 10.05.2011

шению, а также и то, что только этот орган или должностное лицо выполняет данную функцию во всем ее объеме, не перекладывая организационных обременений на других лиц. Если проанализировать конституционные нормы, то выяснится, что там чаще идет речь не об ответственности за правонарушения, а об ответственности как долге, соответствующей обязанности государственных органов. Т.Д. Зражевская высказала мнение, что основанием государственно-правовой ответственности в позитивной ее разновидности является вступление во власть, т.е. факт приобретения специального статуса, возложение на субъект определенных государственно-правовых функций<sup>426</sup>.

В понимании содержания позитивной конституционной ответственности можно выделить два подхода. Одни авторы отождествляли позитивную ответственность с достижением высоких результатов в работе (деятельности). Так, по формуле П.Е. Недбайло: «Позитивная ответственность – это ответственность за успех в работе»<sup>427</sup>. Другие специалисты идентифицировали позитивную ответственность с определенным внутренним состоянием индивида, с его отношением к порученному делу, государству, обществу, коллективу, своему поведению. Так, по мнению Н.И. Матузова: «Ответственное поведение – это такое поведение, которое характеризуется глубоким осознанием необходимости следовать требованиям правовых и моральных норм, уважением к закону, праву, и предполагает активное влияние на ход событий, вклад в общее дело, в развитие общества»<sup>428</sup>.

Таким образом, позитивная конституционная ответственность означает понимание ее субъектом того груза, который он несет на своих плечах, понимание того, что придется нести определенные лишения, если он не справится с возложенной задачей. Позитивную направленность конституционно-правовой ответственности поддерживают такие авторы, как Барабашев Г.В., Еременко Ю.П., Авакьян С.А., Лучин В.О.<sup>429</sup>

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации»<sup>430</sup> специально указывается: «Президент Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации, является главой государства... Именно этим обусловлены полномочия Президента Российской Федерации по формированию Правительства Российской Федерации, определению направлений его деятельности и контролю за ней, а также конституционная ответственность Президента Рос-

<sup>426</sup> Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж. 1980. С. 30.

<sup>427</sup> Недбайло П.Е. Система юридических гарантий применения советских норм // Правоведение. 1971. №3. С. 52.

<sup>428</sup> Матузов Н.И. Социалистическая демократия как единство прав, обязанностей и ответственности личности // Советское государство и право. 1997. №11. С. 143.

<sup>429</sup> Барабашев Г.В. Ответственность органов управления перед Советами // Советское государство и право. 1981. № 5; Еременко Ю.П. Советская Конституция и законность. Саратов, 1982. С. 148; Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. 1975. № 10. С. 17-18; Лучин В.О. Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь. 1992. № 1. С. 36.

<sup>430</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Российская газета от 29.12.1998 г.

ские, идеологические, организационные и юридические предпосылки и условия.

В чем выражается конституционная обязанность Российского государства по охране окружающей среды?

Как нам представляется конституционные обязанности Российского государства в обозначенной сфере сводятся к следующему:

- законодательное регулирование вопросов охраны окружающей среды;
- организационное обеспечение охраны окружающей среды;
- разработка и реализация эффективной экологической политики;
- организация и совершенствование деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды;
- защита конституционных экологических прав;
- возмещение вреда, причиненного неблагоприятным состоянием окружающей среды.

Необходимость обеспечения права на благоприятную окружающую среду определена самим фактом закрепления этого права на конституционном уровне.

Соответствующая конституционная норма предполагает обязанность государства установить на законодательном уровне механизмы и условий реализации данного права. Более того, наличие такого права в Конституции означает также обеспечение надлежащего уровня его гарантирования и защиты. Такой вывод следует из ст. 2 Основного закона.

Гарантированная Конституцией РФ государственная защита прав и свобод человека и гражданина означает, что правовое государство как особая политическая организация гражданского общества берет на себя обязанность гаранта жизненных ценностей и благ личности, выраженных в ее субъективных гражданских правах и личных свободах. Для выполнения этой публично-правовой обязанности современное Российское государство располагает законодательной базой и системой правоохранительных органов.

Обязанности государства, соответствующие правам и свободам человека и гражданина, находят свое выражение в совокупности различных зафиксированных в законе гарантий, т.е. тех условий и возможностей, которые оно обязуется создать и предоставить лицам для практического осуществления ими своих прав и свобод.

Согласно ст. 7 Конституции Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Как верно отмечают авторы комментария к Конституции РФ достойная жизнь - это публичная категория, характеризующая уровень и качество жизни в конкретном государстве. Дстойная жизнь в конституционно-правовом смысле - это тот минимальный стандарт, который государство, провозгласившее себя социальным, обязано обеспечить каждому своему гражданину. Думается, что достойная жизнь предполагает проживание в качественно здоровой, благоприятной окружающей среде.

Обеспечение достойной жизни - обязанность всех уровней публичной власти. И прежде всего, реализация целей социальной политики Российской Федерации, как они определены Конституцией Российской Федерации, является одной из основных конституционных обязанностей государства.

Таким образом, как нам представляется, как концепция «позитивных обязательств», сложившаяся в прецедентной практике Европейского Суда по правам человека, так и выработанный Конституционным Судом Российской Федерации институт «конституционных обязанностей государства» в экологической сфере наглядно свидетельствуют о конституционном признании права на благоприятную окружающую среду и принятие государством соответствующих обязательств по его обеспечению.

*А.Ф. Вестов, Ф.А. Вестов,*  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

### НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ В УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ

На международно-правовом уровне борьба с должностными злоупотреблениями традиционно осуществляется в рамках противодействия коррупционной преступности. Включение должностного злоупотребления в разряд преступлений коррупционной направленности имеет под собой серьезные основания. Сама семантика понятия коррупции заключается в «использовании должностным лицом прав, связанных с его должностью, в целях личного обогащения»<sup>57</sup>. Аналогичным подходом к определению коррупции пользуются практически все международные организации. Ещё в п. «б» ст. 7 Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятом на 106-м заседании Генеральной Ассамблеи ООН 17 декабря 1979 г., отмечалось: «Хотя понятие коррупции должно определяться в соответствии с национальным правом, следует понимать, что оно охватывает совершение или несовершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов, или их получение всякий раз, когда имеет место такое действие или бездействие». Поэтому злоупотребление должностными полномочиями в международном праве вполне оправданно рассматривается неотъемлемой частью современной коррупционной преступности.

Коррупционная преступность негативно влияет на становление правового государства<sup>58</sup> и воздействует на социально-экономические, политические, нравственные основы гражданского общества. Это обусловило необходимость в предисловии к разделу Антикоррупционные инструменты глобальной программы против коррупции указать «Международные организации, правительства, частный сектор, наконец, поняли что коррупция - это серьезное препятствие для эффектив-

<sup>57</sup> Советский энциклопедический словарь. М., 1980. С.642

<sup>58</sup> Вестов Ф.А. Правовое государство, власть и личность: историко-политический и правовой аспекты. Саратов: Изд-во «Саратовский источник», /ФГУН «Российская книжная палата» г.Москва/, 2010

*Т.В. Троицкая,*  
Саратовская государственная  
юридическая академия

### К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВА

Юридическая ответственность – это предусмотренная правовыми нормами обязанность субъекта права претерпевать неблагоприятные для него последствия правонарушения<sup>424</sup>. Конституционно-правовая ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности и применяется в случаях, предусмотренных нормами конституционного права. Будучи одним из видов юридической ответственности, конституционно-правовая ответственность обладает всеми общими признаками, которые выделяют юридическую ответственность среди других социальных явлений. Она, как и любая другая юридическая ответственность, является мерой государственного принуждения, основанной на юридическом и общественном осуждении правонарушения и выражающейся в установлении для правонарушителя определенных отрицательных последствий<sup>425</sup>. Субъектами конституционно-правовой ответственности являются: физические и юридические лица; субъекты федерации; участники избирательного процесса; органы государственной власти; органы местного самоуправления – т.е. почти все субъекты конституционно-правовых отношений.

Конституционно-правовая ответственность выступает мощным и надежным инструментом поддержания в стране необходимого правового порядка, утверждения режима законности, защиты прав и свобод граждан, что является неотъемлемым условием укрепления и развития демократии и права.

Очевидно, что конституционно-правовые нормы нуждаются в системе собственных средств защиты своих предписаний. Таким образом, конституционно-правовая ответственность не только способна служить теоретической моделью, но и имеет практическое значение.

Конституционная ответственность, как и иные виды юридической ответственности, едина, но имеет две формы реализации – добровольную (позитивную) и государственно-принудительную (негативную). Следовательно, конституционная ответственность призвана не только покарать за совершенный конституционный деликт, но и закрепить, урегулировать общественные отношения, сформировать правомерную деятельность субъектов конституционной ответственности.

С недавних пор именно позитивный аспект конституционной ответственности все больше привлекает внимание ведущих ученых конституционалистов. На любой орган государственной власти или должностное лицо возлагается какая-то функция, они призываются к выполнению определенной задачи, при этом подчеркивается важность этой задачи, необходимость внимательного отношения к ее ре-

<sup>424</sup> Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов / Под общей ред. В.С. Нерсесянца. Изд. Норма. – М., 2004. С. 489.

<sup>425</sup> Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства РФ. – М., 2000.

«Молодая Гвардия» остановила незаконную застройку»; «Молодая Гвардия» реализует экологическую программу данного округа».

Одним из эффективных направлений предвыборной работы стало распространение удостоверений помощника кандидата в депутаты среди лидеров общественного мнения (ЛЮМов) с целью закрепления их поддержки. Количество удостоверений не ограничивается законодательством, так как юридически таковой должности не существует. В своей работе ЛЮМы руководствовались, прежде всего, отчетом главы сельского поселения о выполненных программах администрации поселкового совета, а также пропагандой планов по строительству объездной дороги мимо сел, рядом со строящимся металлургическим заводом, благоустройству и т.п. Особенно эффективной была программа проведения Дня пожилого человека в селах. Активно использовалась работа «тимуровцев» по «добрым делам» – безвозмездная доставка или колка дров, замена ламп, производство мелкого ремонта, уборка мусора и др. В результате возникла широкая основа для «сетевого маркетинга» в избирательном округе в количестве около 400 человек. В Тверском избирательном округе использовалось сообщение: «Хватит споров – время работать на благо жителей». В основе данной кампании также лежала экономическая программа реализации инвестиционных проектов и планы по инвестиционным проектам трудоустройства бывших работников птицефабрик.

Проведенная кампания позволяет сделать ряд умозаключений о соотношении позиционирования экономической платформы кандидата от партии с общенациональной её программой.

На выборах муниципального уровня программа партии не является определяющим фактором мотивации голосования. Именно в этом, на наш взгляд, заключается главная причина неудач оппозиционных партий на выборах данного уровня. Стратегические экономические приоритеты КПРФ, «Справедливой России» и ЛДПР, сформулированные в их программах, не срабатывают именно в силу своей «удаленности» от конкретных местных проблем, требующих чаще всего решения здесь и сейчас. Поэтому оппозиционные кандидаты, не имея возможности и ресурсов для безотлагательного их решения, вынуждены апеллировать в агитационной работе к общепартийному дискурсу, который на данном уровне выборов не срабатывает.

Кандидаты от «Единой России», в этой связи, нередко имеют больший шанс на поддержку на местных выборах даже в том случае, если апеллируют к оппозиционно настроенному электорату. Обусловлен данный парадокс, во многом, тем, что их недовольство партией власти касается, прежде всего, её статуса как «партии чиновников и бюрократов», как партии, которая сохраняет несправедливую и коррупционную социально-экономическую систему. Однако в вопросе о наиболее острых местных проблемах граждане понимают, что сдвинуть их решение с мертвой точки могут лишь те кандидаты, которые имеют реальные политические возможности для выделения материальных, финансовых, организационных и иных ресурсов. Т.е. на данном уровне, действительно, срабатывает лозунг «Верьте только делам».

ного управления, экономического роста, национальной и международной стабильности<sup>59</sup>».

На международном уровне противодействие коррупции требует тесного сотрудничества. Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией предполагает систему отношений между государствами, международными правительственными и неправительственными организациями, транснациональными и иными организациями в сфере противодействия коррупции, включающую согласованные политику, антикоррупционную стратегию и тактику, правоприменительную, организационно-правовую, информационную и научно-исследовательскую деятельность соответствующих субъектов сотрудничества по предупреждению коррупции, непосредственной борьбе с ней на основе международно-правовых документов<sup>60</sup>. Международное воздействие на коррупционную преступность возможно при объединении усилий согласно положениям, изложенным в документах, разработанных Организацией Объединенных Наций (ООН), Всемирным банком, Международным валютным фондом, Всемирной торговой организацией, Советом Европы, Европейским союзом, Организацией экономического сотрудничества и развития, Содружеством Независимых Государств (СНГ) и другими международными организациями. В формировании международно-правовой основы в противодействии коррупции особую роль играют: Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят резолюцией Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1979 г.); Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (утверждены резолюцией Экономического и Социального Совета ООН от 24 мая 1989 г.); Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят резолюцией Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1996 г.); Декларация Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (утверждена резолюцией Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1996 г.); Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (принята резолюцией Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1999 г.); Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (принята резолюцией Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 г.); Глобальная программа против коррупции (принята Комитетом ООН по контролю над наркотиками и предупреждению по преступности в июне 2001 г.); Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята резолюцией Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 г.); Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 27 января 1999 г.); Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (Страсбург, 9 сентября 1999 г.); Двадцать принципов борьбы с коррупцией (приняты Комитетом министров Совета Европы 6 ноября 1997 г.); Модельный кодекс поведения для государственных служащих (принят Комитетом министров Совета Европы 11 мая 2000 г.); Единые правила против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний (приняты Комитетом министров Совета Европы от

<sup>59</sup> <http://www.odcep.org>.

<sup>60</sup> См.: Богун Г.И. Коррупция и международное сотрудничество в борьбе с ней: Автореферат дис. канд. юрид. наук. М. 2004.

8 апреля 2003 г.); Модельный закон «Об основах законодательства об антикоррупционной политике» (принят на XXII пленарном заседании МПА СНГ 15 ноября 2003 г.); Модельный закон «О борьбе с коррупцией» (принят на XIII пленарном заседании МПА СНГ 3 апреля 1999 г.) и многие другие.

В разработке международно-правовых основ противодействия коррупции существенный вклад внесло ООН, и прежде всего это закреплено в документе в сфере борьбы с коррупцией – Конвенции ООН от 31 октября 2003 г. «Против коррупции»<sup>61</sup>, принятом ООН и ратифицированном Российской Федерацией. Целями Конвенции являются: содействие принятию и укреплению мер, направленных на предупреждение коррупции и борьбу с ней; организация международного сотрудничества и техническая поддержка в предупреждении коррупции и борьбы с ней; поощрение честного, ответственного, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом. В конвенции ООН «Против коррупции» стало возможным объединить достигнутые результаты работы различных международных и региональных организаций в области противодействия коррупции, аккумулировать большое количество документов по предупреждению коррупционных проявлений.

В содержании Конвенции можно выделить две основополагающие группы норм. Нормы Конвенции ООН «Против коррупции», обращенные к области действия правовых отраслей, регулирующих позитивные отношения в сфере государственной и муниципальной службы, которые преимущественным образом нацелены на усиление прозрачности функционирования публичных институтов власти. Пункт 1 ст. 5 Конвенции определяет, что каждое Государство-участник разрабатывает и осуществляет или проводит эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества в этом и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности». В ст. 10 Конвенции уточняется, что с учетом необходимости борьбы с коррупцией каждое Государство-участник принимает такие меры, какие могут потребоваться для усиления прозрачности в его публичной администрации, в том числе применительно к ее организации, функционированию и, в надлежащих случаях, процессам принятия решений. Провозглашенная Конвенцией идея сделать публичную власть предельно прозрачной также конкретизовалась требованием увеличивать участие общественности в деле противостояния коррупции, что нашло отражение в деятельности общественных палат, которые образованы на уровне федеральном и в субъектах Российской Федерации, а также иных объединениях граждан, противодействующих преступности, в том числе коррупции. В соответствии с п. 1 ст. 13 Конвенции каждое Государство-участник принимает надлежащие меры для содействия активному участию гражданского общества, неправительственных организаций в предупреждении коррупции и борьбе с ней. Успешное противодействие коррупции по смыслу Конвенции возможно только при условии понимания обществом факта существования коррупции, причин и условий, ее порождающих. В п. 3 ст. 13 Конвенция отмечается, что каждое Государство-участник обязано распространять среди населения необходимые данные об органах по про-

<sup>61</sup> Ратифицирован: СЗ РФ.2006. № 26.Ст.2780

предвыборной платформы, специализированных выпусков газет, программных листовок, плакатов, буклетов и т.п.

Исходят при этом традиционно из «рыночной» и «рациональной» концепций выборов и мотивации электорального поведения, суть которых сводится к тому, что каждый избиратель рассматривается как потенциальный «покупатель» специфического «продукта» на конкурентном политическом рынке. Прежде чем «купить» (проголосовать) каждый избиратель знакомится и критически оценивает, прежде всего, экономические программы кандидатов (или партий) с точки зрения конкретной полезности и выгоды для себя и своих близких. На наш взгляд, самым слабым местом в таком подходе является недооценка личностного фактора кандидата (или лидера партии), наличие (или отсутствие) у него таких лидерских характеристик, как обаяние, харизма, умение нравиться людям.

Кроме того, нужно учитывать, что результативность даже самой продуманной, логически выверенной и научно обоснованной партийной программы будет невысока, если не будет дополнена предложениями по решению наиболее значимых для данного конкретного региона социально-экономических проблем. На наш взгляд, существует определенная закономерность, суть которой можно сформулировать следующим образом: чем меньше уровень избирательной кампании, тем меньше значимость общенациональной партийной программы и, соответственно, выше роль экономической составляющей местного масштаба.

Данная закономерность выявлена нами в результате участия в избирательной кампании на уровне сельских муниципалитетов в Самарской области в 2009 г. Одним из стратегических направлений подготовки к выборам для нашего штаба стало создание списка наиболее актуальных проблем в данном округе и выделение из него потенциально решаемых проблем<sup>423</sup>.

На основании полученных материалов уже в ознакомительную листовку была включена не только краткая биография кандидата и мотивы, которые подвигли кандидата к выдвижению на данную должность, но и его краткое мнение о специфике и проблематике данного района. Данная листовка составила основу первой волны распространения агитационного печатного материала (АПМ), которую распространяли по квартирам из рук в руки (с подробным разъяснением в случае необходимости её экономической составляющей).

Вторая волна АПМ проводилась на основе распространения программы кандидата в виде буклета, в котором были указаны основные его цели и пути их достижения, и содержалась краткая аналитика существующих проблем и способов их решения в данном округе. В программе имелась ссылка на сотрудничество с лидерами общественного мнения, и был сделан акцент на партийную принадлежность кандидата.

На завершающем этапе использовалась газета «Молодой гвардии», содержание которой сводилось к актуальным проблемам данного района. Тут же освещалось, насколько успешно решает «Молодая гвардия» эти проблемы при умелом руководстве кандидата, который и является её лидером. Данная газета сопровождалась расклейкой плакатов с изображением кандидата, лидера данной организации:

<sup>423</sup> Здесь и далее используется личный архив автора.



ствует налаживанию и эффективному функционированию системы защиты и восстановления прав и законных интересов детей, совершенствованию законодательной базы, необходимой для эффективного взаимодействия по проблемам прав детей, правовому просвещению в области прав ребенка, а также помощи в конкретной сложной ситуации, в которой оказался ребёнок. В рамках Ассоциации ежегодно проходит съезд Уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, который организует федеральный Уполномоченный по правам ребенка. На съездах региональные детские омбудсмены обмениваются опытом по защите прав детей, принимают участие в работе дискуссионных площадок, прислушиваются к мнениям экспертов в сфере защиты детства.

Таким образом, осуществление взаимодействия детских Уполномоченных в регионе с территориальными представительствами федеральных органов власти, по нашему мнению, наиболее приемлемо через заключение двусторонних соглашений о сотрудничестве и информационном партнерстве.

*Д.Г. Третьяков,*  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

#### ОСОБЕННОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СРСТАВЛЯЮЩЕЙ ПАРТИЙНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Одной из важнейших функций политических партий является формирование стратегии общественного развития и, прежде всего, в области экономических отношений. Именно здесь концентрируются интересы различных социальных групп и большинства населения в целом. Вопросы налогообложения, кредитования, заработной платы, экономических приоритетов, государственной поддержки малого и среднего бизнеса, антимонопольная политика, таможенные тарифы и т.п. Проблемы в том, или ином формате и объеме обязательно актуализируются партиями в период предвыборных кампаний. Обозначим тезисно их значимость с точки зрения технологичности на региональном уровне.

Прежде всего следует отметить, что общероссийские проблемы в экономической области, отраженные в партийной программе, не требуют от региональных партийных лидеров каких-либо инновационных интерпретаций в ходе предвыборной кампании. Информационно-коммуникативные технологии их использования и внедрения в ходе агитационной и рекламной деятельности на региональном уровне разрабатываются в центральном аппарате партии и воплощаются достаточно однообразно. Они позволяют гражданам познакомиться с экономической частью партийной программы и тем самым «отстроить» её от других партий.

Главными пропагандистами её выступают лидер (лидеры) партии с помощью политической рекламы на телевидении, а также посредством участия в публичных дискуссиях и различного рода аналитических передачах. Важнейшим инструментом выступает также печатная продукция в виде программы партии,

тивоедействию коррупции. Организационный доступ к указанным органам должен содействовать активному вовлечению населения в процессы принятия концептуальных решений по вопросам борьбы с коррупционными деяниями должностных лиц.

Заявленная Конвенцией политика предупреждения и противодействия коррупции подразумевает предельную активизацию деятельного участия государства в профилактике коррупционных деяний должностных лиц. Но если политика государства в сфере правовых отраслей, регулирующих позитивные отношения в государственной и муниципальной службе, не достигает поставленные цели по надлежащему исполнению своих обязанностей должностными лицами, то в силу вступает вторая группа норм Конвенции, направленных на повышение эффективности уголовно-правовой охраны уже урегулированных позитивными отраслями права связей по государственной и муниципальной службе от должностных злоупотреблений<sup>62</sup>. В соответствии со ст. 19 Конвенции «каждое Государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, злоупотребление служебными полномочиями или служебным положением, т.е. совершение какого-либо действия или бездействия в нарушение законодательства публичным должностным лицом при выполнении своих функций с целью получения какого-либо неправомерного преимущества для себя самого или иного физического или юридического лица». Вместе с этим, ряд норм главы III Конвенции «Криминализация и правоохранительная деятельность» включает рекомендации по поводу установления умысла, видов и размеров наказания при привлечении к уголовной ответственности, сроков давности и некоторых других вопросов за должностные злоупотребления, совершение преступлений, связанных с коррупцией.

Большинство идей Конвенции, касающихся криминализации должностного злоупотребления, нашли реализацию в отечественной законодательной практике. В действующем российском уголовном законе предусматривается ответственность за злоупотребление должностными полномочиями. Законодатель последовательно совершенствует нормы Главы 30 УК РФ, предусматривающей уголовную ответственность за преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Начиная с 2003г., затем в 2007 г., 2008 г. и особенно в 2011 г. законодатель, исходя из международных рекомендаций и достижений науки, существенно усовершенствовал не только диспозиции норм данной главы, но особенно виды и размеры наказаний по данным составам. Важным для противодействия коррупции является криминализация посредничества во взяточничестве и внесение в 30-ую главу ст.291.1 «Посредничество во взяточничестве», что позволит дифференцировать наказание в отношении привлекаемых к уголовной ответственности.

<sup>62</sup> См.: Малько А.В., Петров М.П. Антикоррупционная политика как важнейший элемент формирующейся антикоррупционной функции современного российского государства. Актуальная политика в современной России / под ред. А.В.Малько. - Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». 2006. - С.23-39

Вместе с тем, достигнутые законодателем результаты в части криминализации должностного злоупотребления нельзя считать завершенными. В науке уголовного права России ведутся активные поиски, исследования по совершенствованию законодательства, учету в этой сфере международных рекомендаций и улучшению правоприменительной практики в борьбе с коррупцией, исходя из современных возможностей правоохранительных органов.

*Е.Л. Власова,*  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

### ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РФ

Термин "национальная безопасность" был использован в Концепции национальной безопасности, утвержденной Президентом РФ<sup>63</sup>, уполномоченным руководить системой обеспечения национальной безопасности России.

Даваемые учеными определения понятия "национальная безопасность" значительно отличаются друг от друга. Соединив понятие безопасности, данное в Законе РФ "О безопасности"<sup>64</sup>, и понятие национальной безопасности, С.С. Занковский приводит новое синтетическое определение национальной безопасности: "состояние защищенности жизненно важных интересов многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации"<sup>65</sup>.

Исходя из анализа употребления понятия "безопасность" в действующем российском законодательстве, международно-правовых актах и научной литературе, можно говорить о выделении таких видов безопасности, как государственная безопасность, международная безопасность, экономическая безопасность, общественная безопасность, оборонная безопасность, информационная безопасность, экологическая безопасность, национальная безопасность, военная безопасность, энергетическая безопасность, безопасность труда, безопасность дорожного движения, ядерная и радиационная безопасность<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> Указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. N 1300 "Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1997. N 52. Ст. 5909; Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. N 24 "О Концепции национальной безопасности Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2000. N 2. Ст. 170.

<sup>64</sup> Закон РФ от 28 декабря 2010 г. N 390-ФЗ "О безопасности" (принят ГД ФС РФ от 07.12.2010) // Российская газета. 26 декабря 2010. N 295.

<sup>65</sup> См. С.С. Занковский. ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ: ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ // СПС «Консультант плюс», 2011.

<sup>66</sup> Калина Е.С. Понятие безопасности и право на безопасность как одно из личных прав // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 4: В 3 т. Т. 1. М.: Издательская группа "Юрист", 2004. С. 359 - 361.

стве осуществляется через непосредственное посещение Уполномоченным мест лишения свободы, где содержатся несовершеннолетние. Во время таких поездок детский омбудсмен, наряду с контрольной деятельностью, может осуществлять консультации узников по правовым вопросам, выслушивать их личные просьбы, выступать посредником при конфликтах с администрацией учреждений.

Институт Уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ и органы прокуратуры призваны защищать права несовершеннолетних от произвола органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления. Соглашения о взаимодействии между детским омбудсменом в регионе и прокуратурой заключены в Республике Ингушетия, Нижегородской области, Ханты-Мансийском автономном округе. Основными направлениями взаимодействия служат обмен информацией между сторонами о нарушениях прав ребенка, проведение совместных совещаний и проверок, общие заявления и обращения по фактам нарушения прав ребенка. В соответствии с Федеральным законом «О Следственном комитете РФ» в 2010 году был создан самостоятельный, структурно независимый от прокуратуры орган – Следственный комитет РФ<sup>422</sup>. Очень важным представляется взаимодействие детских омбудсменов в регионах с органами Следственного комитета РФ в области защиты прав и свобод ребенка, трагически ставшего субъектом или объектом преступного деяния. На данный момент такое взаимодействие в регионах нашей страны ограничивается включением Уполномоченного по правам ребенка в состав Общественных Советов при Следственном управлении Следственного комитета РФ по соответствующему субъекту. Такая форма взаимодействия успешно осуществляется в Волгоградской и Орловской областях, в Ставропольском крае.

Предметом соглашений между Уполномоченными по правам ребенка в субъекте РФ и Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека является взаимодействие по вопросам защиты прав и интересов ребенка в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия в детских учреждениях, защиты прав потребителей и потребительского рынка. Повышению эффективности защиты прав несовершеннолетних мигрантов на территории нашей страны посвящены соглашения между детскими омбудсменами в регионах и Федеральной миграционной службой.

25 марта 2005 года была создана Ассоциация Уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ. В рамках этой организации детские омбудсмены общаются между собой, обмениваются опытом. Главная задача Ассоциации — осуществление взаимодействия между региональными уполномоченными, оказание им методической, организационной и информационной поддержки с целью реализации принципов Конвенции ООН о правах ребенка и обеспечения наилучших интересов детей в регионах Российской Федерации. В 2010 году Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка П.А. Астахов был избран Председателем Ассоциации и инициировал подписание Соглашения о сотрудничестве и взаимодействии Уполномоченных по правам ребенка в большинстве субъектов Российской Федерации. Ассоциация детских омбудсменов в субъектах РФ, несомненно, способ-

<sup>422</sup> О Следственном комитете РФ. Федеральный закон от 28 декабря 2010 года №403-ФЗ // СЗ РФ. №1. 2011. Ст.15.

ков стал Председателем Общественного совета при региональном ГУВД<sup>419</sup>. Как уполномоченный по правам ребенка он проводит семинары с сотрудниками органов внутренних дел, участвует в мероприятиях с семьями личного состава, проводит выездные приемы граждан вместе с руководством ГУВД. Такая форма взаимодействия позволяет гораздо плодотворнее работать с подростками, оказавшимися в трудной жизненной ситуации, в том числе и совершившими правонарушения. В отношении несовершеннолетних в 2010 году было совершено 97159 преступлений, общее количество которых снижается, но все еще остается критически высоким<sup>420</sup>.

Одним из приоритетных направлений взаимодействия детского омбудсмана в субъекте РФ с Федеральной службой судебных приставов является контроль над соблюдением прав и законных интересов ребенка при взыскании алиментов, а также своевременным исполнением судебных решений о предоставлении жилья детям-сиротам.

Сегодня ситуация, связанная с неконтролируемым увеличением наркозависимого несовершеннолетнего населения в стране, требует усиленного взаимодействия Уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ с Федеральной службой по контролю над оборотом наркотиков и системой правоохранительных органов в целом. В ряде регионов соглашения о таком взаимодействии уже подписаны и принимаются конкретные меры государственной защиты прав и законных интересов ребенка и профилактики незаконного потребления наркотических средств. Основными направлениями такого взаимодействия стали: организация и проведение профилактической работы с подростками группы риска немедицинского потребления наркотиков, в частности, с детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей и другими категориями детей, находящихся в трудной жизненной ситуации; реализация программ и проектов, а так же совместное проведение мероприятий антинаркотической направленности; проведение конференций, семинаров и совещаний по вопросам обеспечения основных гарантий государственной защиты прав и законных интересов ребенка, профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ. Особое внимание уделяется противодействию пропаганде и незаконной рекламе наркотических средств и психотропных веществ.

В воспитательных колониях в 2010 году содержалось 4029 несовершеннолетних заключенных, 684 из которых – дети-сироты и лишённые родительского попечения<sup>421</sup>. Эти дети, вступившие на путь конфликта с законом, требуют пристального внимания со стороны государства. Детские омбудсмены в регионах совместно с Федеральной службой исполнения наказаний должны создать эффективную модель взаимодействия для обеспечения прав и законных интересов несовершеннолетних заключенных. По нашему мнению, наиболее продуктивно такое взаимодей-

<sup>419</sup> Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. URL: [http://www.rfdeti.ru/predstav/index.php?show\\_news=1217](http://www.rfdeti.ru/predstav/index.php?show_news=1217) (дата обращения 2 июля 2011 года).

<sup>420</sup> Брынцева Г. 300 страниц боли. Детский омбудсмен отчитался перед Президентом // Российская газета. №77. 12.04.2011. URL: <http://www.rg.ru/2011/04/12/astahov.html> (дата обращения 2 июля 2011 года).

<sup>421</sup> Официальный сайт Федеральной службы исполнения наказаний. URL: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Xar-ka%20v%20VK> (дата обращения 2 июля 2011 года).

В современной отечественной экономической литературе можно выделить несколько подходов к определению понятия "энергетическая безопасность", совокупность которых может создать целостное обобщенное представление о ее сущности.

Наиболее «широкий» подход исходит из понятия энергетической безопасности, сформулированного в "Энергетической стратегии России на период до 2020 года", утвержденной распоряжением Правительства РФ от 28.08.2003 г. № 1234-р: "энергетическая безопасность – это состояние защищенности страны, ее граждан, общества, экономики от угроз надежному топливно- и энергообеспечению. Эти угрозы определяются как внешними (геополитическими, макроэкономическими, конъюнктурными) факторами, так и собственно состоянием и функционированием энергетического сектора страны"<sup>67</sup>.

Такой подход к понятию энергетической безопасности отражает способность энергосистемы противостоять внутренним и внешним угрозам (экономическим, политическим, техногенным и природным), и, одновременно, способность минимизировать ущерб в результате воздействия этих угроз, а при чрезвычайных ситуациях – гарантировать обеспечение минимально необходимого объема потребностей<sup>68</sup>.

Энергия, приводящая в работу различные машины и механизмы, вырабатывается из определенного количества минеральных природных ресурсов или из преобразования одного вида энергии в другой.

Цепочка энергоносителей, используемых человечеством, в ходе развития цивилизации выглядит следующим образом: древесина, уголь, нефть, газ, атомная энергия, альтернативные, возобновляемые источники энергии: ветряная, солнечная, геотермальная, энергия приливов и отливов, гидроэнергетика, энергия биомассы, синтетическое топливо и некоторые другие.

Россия располагает возможностями эффективно использовать все известные современной цивилизации виды энергоносителей.

Возобновляемые источники энергии<sup>69</sup>, обладают огромным экономическим потенциалом. Развитые страны уже давно активно занимаются использованием возобновляемых источников энергии. Имеется целый ряд причин для развития альтернативной энергетики: это и необходимость снижения выброса парниковых газов от энергетики; важную роль играет экологический фактор: атомная энергетика связана со значительными рисками – опасностью ядерных инцидентов, утечки с хранилищ отработавшего ядерного топлива и радиоактивных отходов, их транспортировкой и переработкой; в связи с нестабильностью цен на энергоносители; развитие ВИЭ призвано обеспечить энергетическую безопасность. К примеру, в конце 2011 года в Китае введена в строй крупнейшая прибрежная вертоэлектро-

<sup>67</sup> Язев В.А. Энергетическая безопасность России: внутренние и международные аспекты. Безопасность Евразии, № 2, с.667-681, 2003.

<sup>68</sup> Благодатских В.Г., Богатырев Л.Л., Бушуев В.В., Воропай Н.И. Влияние энергетического фактора на экономическую безопасность регионов Российской Федерации. Екатеринбург, Изд-во Уральского университета, 288 с., 1998.

<sup>69</sup> В.А. Минин, Г.С. Дмитриев Перспективы освоения нетрадиционных и возобновляемых источников энергии на Кольском полуострове. Доклад объединения Bellona. Мурманск, БеллонаМурманск, 2007. – 102 с.

станция. По действующему плану к 2050 году производство ветроэлектроэнергии в Китае достигнет 17%.

Все вышеперечисленные факторы распространяются и на Россию. Работы по внедрению альтернативной энергетики в России могут способствовать решению многих важных, в том числе и социальных проблем, снижению уровня безработицы, развитию малого бизнеса, повышению качества жизни населения, уровня образования и культуры.

В.В. Путин в своей статье "Энергетический эгоизм - это дорога, ведущая в никуда" высказывает идею развития альтернативных источников энергии наряду с традиционными: "По нашему мнению, особенно важно разработать стратегию обеспечения глобальной энергетической безопасности. Она должна быть основана на долгосрочных, надежных и экологически устойчивых поставках энергоресурсов по ценам, доступным как для стран-экспортеров, так и для потребителей. Дополнительно к примирению интересов сторон, участвующих в глобальном энергетическом взаимодействии, нам придется определить практические меры, нацеленные на обеспечение устойчивого доступа мировой экономики к традиционным источникам энергии, а также на реализацию программ энергосбережения и на развитие альтернативных источников энергии".

В Стокгольмской декларации по окружающей среде 1972 г. заложены основы развития альтернативной энергетики, изложенные в принципе поддержания, восстановления и улучшения способности Земли производить жизненно важные возобновляемые ресурсы.

В Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992г. закреплено признание взаимосвязи экологических и экономических проблем: «Право на развитие должно соблюдаться таким образом, чтобы адекватно удовлетворялись потребности нынешнего и будущих поколений в областях развития и окружающей среды».

В 2000 г. ООН приняло Декларацию тысячелетия и Цели в области развития тысячелетия. Целью является снижение воздействие человека на окружающую среду и исчерпание им природных ресурсов.

Во время саммита G 8 в Санкт-Петербурге летом 2006 г. была принята Декларация «Глобальная энергетическая безопасность»: «Масштабное использование возобновляемых источников энергии внесет существенный вклад в обеспечение потребителей энергией на долгосрочную перспективу, не сопровождаясь при этом негативным воздействием на климат. Возобновляемые источники энергии – солнечная, ветровая, геотермальная, гидроэнергия и биомасса – приобретают все большую ценовую конкурентоспособность по отношению к традиционным видам топлива, а целый ряд различных способов их использования рентабелен уже сегодня».

В последние годы в нашей стране идет активное обсуждение о перспективах развития альтернативной энергетики.

Среди принципов государственной политики Экологическая доктрина России, одобренная Правительством РФ в 2000 г., упоминает устойчивое развитие как «равное внимание к экономической, социальной и экологической составляющим и признание невозможности развития человеческого общества при деградации при-

Уполномоченных по правам ребенка с территориальными подразделениями федеральных органов государственной власти.

Возможность взаимодействия Уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ с территориальными подразделениями федеральных органов государственной власти, в отличие от органов государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления, законодательством регионов не регламентирована. Поэтому для повышения эффективности своей деятельности детские омбудсмены большинства субъектов РФ осуществляют такое взаимодействие посредством заключения двусторонних соглашений о сотрудничестве или информационном партнерстве. Анализ соглашений Уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ позволяет нам выделить федеральные органы власти, с которыми такие соглашения заключаются наиболее часто: Министерство Внутренних Дел (Ставропольский край, Бурятия); Федеральная служба судебных приставов (Бурятия, Владимирская, Калининградская и Орловская области); Федеральная служба по контролю над оборотом наркотиков (Белгородская и Кемеровская области); Федеральная служба исполнения наказаний (Бурятия); Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Ингушетия, Воронежская, Калининградская и Свердловская области); Федеральная Миграционная служба (Ставропольский край).

Содержание и характер взаимодействия регионального детского омбудсмена с территориальными подразделениями федеральных органов власти позволяет определить его основные направления:

- 1) обмен информацией между сторонами о нарушениях прав и законных интересов несовершеннолетних;
- 2) рассмотрение на совместных совещаниях результатов работы по защите прав и охраняемых законом интересов детей;
- 3) организация и проведение совместных проверок органов государственной власти, местного самоуправления и организаций на предмет соблюдения ими прав и законных интересов ребенка;
- 4) сотрудничество по вопросам совершенствования законодательства о правах и охраняемых законом интересах ребенка.

Взаимодействие детских омбудсменов с территориальными подразделениями федеральных органов государственной власти осуществляется в следующих организационно-правовых формах:

- 1) для решения разовых совместных вопросов могут быть созданы временные группы и комиссии;
- 2) для решения вопросов, требующих постоянного взаимодействия, детский омбудсмен может быть включен в состав постоянных комитетов, стать членом Общественного или экспертного советов при соответствующем органе;
- 3) по вопросам, касающимся нескольких регионов страны, или при массовом нарушении прав и законных интересов детей возможна работа через Ассоциацию Уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ.

Перечень указанных форм взаимодействия не является исчерпывающим. Например, в Алтайском крае Уполномоченный по правам ребенка В.Ю. Овчинни-

*П.О. Трегубов,*  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

### **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ПРОЦЕССЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

Формирование института Уполномоченного по правам ребенка в большинстве субъектов Российской Федерации укрепило и дополнило систему органов защиты детства мощным инструментом противодействия неправомерным действиям в отношении несовершеннолетних. Эффективность деятельности региональных Уполномоченных по правам ребенка, прежде всего, зависит от активного, согласованного взаимодействия данного института с другими органами государственной власти и местного самоуправления, а также организациями. Указанное взаимодействие всегда обладает следующими принципами: партнерский характер взаимоотношений участников; согласованность их действий для достижения результата, единство цели – защита прав, свобод и законных интересов ребенка и, наконец, гласность и открытость его осуществления.

В юридической литературе выделяются различные виды взаимодействий властных структур и организаций по защите прав и свобод человека и гражданина. Применительно к деятельности регионального Уполномоченного по правам ребенка одним из критериев классификации такого взаимодействия нами был определен его субъектный состав.

В соответствии с предложенной нами классификацией по субъектному составу можно выделить взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ со следующими органами и организациями:

- 1) с органами представительской (законодательной) власти субъекта РФ;
- 2) с органами исполнительной власти субъекта РФ;
- 3) с органами местного самоуправления;
- 4) с органами прокуратуры;
- 5) с территориальными подразделениями федеральных органов государственной власти;
- 6) с Общественной палатой субъекта РФ;
- 7) с адвокатским сообществом;
- 8) с представителями общественных объединений и движений;
- 9) с религиозными организациями;
- 10) с другими региональными Уполномоченными по правам ребенка, Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка в рамках деятельности Ассоциации детских омбудсменов в нашей стране;
- 11) с иными коммерческими и некоммерческими организациями.

В рамках данной статьи мы рассмотрим взаимодействие региональных

роды». Для этого ставится задача поддержки и использования возобновляемых источников энергии (далее – ВИЭ).

В Энергетической стратегии России на период до 2020 г., утв. распоряжением Правительства РФ от 28.08.2003 г. № 1234 р в общем виде закреплена необходимость использования (ВИЭ) и принятия соответствующего закона. Разработанный Концепция Энергетической стратегии России на период до 2030 г. не вносит существенных изменений в отношении альтернативной энергетики.

В качестве попытки принять закон о поддержке возобновляемых источников энергии ФЗ «Об энергосбережении» 03.04.1996 г. № 28 ФЗ ввел понятие ВИЭ, однако, реальных предпосылок для вовлечения ВИЭ в хозяйственный оборот, данный закон не создал. В 1998 г. в Государственную Думу РФ был внесен проект закона «О государственной политике в сфере использования нетрадиционных возобновляемых источников энергии». Одно из положений проекта устанавливает, что не менее трех процентов государственных инвестиций в топливно-энергетический комплекс РФ направляется на финансирование ВИЭ. К 2003 г. проект прошел все три чтения в Государственной Думе, и после отклонения его президентом РФ был снят с рассмотрения.

Осенью 2007 г. все законодательные инстанции прошел ФЗ от 04.11.2007 г. № 250 ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по реформированию Единой энергетической системы России». В ФЗ от 26.03.2003 г. № 35 ФЗ «Об электроэнергетике», благодаря поправкам, появилось следующее понятие ВИЭ – это энергия солнца, энергия ветра, энергия вод (в том числе энергия сточных вод), за исключением случаев использования такой энергии на гидроаккумулирующих электроэнергетических станциях, энергия приливов, энергия волн водных объектов, в том числе водоемов, рек, морей, океанов, геотермальная энергия с использованием природных подземных теплоносителей, низкопотенциальная тепловая энергия земли, воздуха, воды с использованием специальных теплоносителей, биомасса, включающая в себя специально выращенные для получения энергии растения, в том числе деревья, а также отходы производства и потребления, за исключением отходов, полученных в процессе использования углеводородного сырья и топлива, биогаз, газ, выделяемый отходами производства и потребления на свалках таких отходов, газ, образующийся на угольных разработках.

Развитие ВИЭ должно стать частью государственной энергетической стратегии. Энергетические стратегии должны содержать набор механизмов, включающих создание правовой базы, финансовые стимулы, обязательства по покрытию минимальной доли в теплоснабжении за счет возобновляемых источников энергии, информационные и образовательные программы для архитекторов, инженеров-теплотехников и т.д. В то же самое время необходимо увеличить научно-исследовательские работы в области изучения способов аккумуляции тепла.

### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ЗНАЧИМОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ КАК ОСОБОЙ МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА

Преамбула Конституции РФ гласит: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации... стремясь обеспечить благополучие и процветание России... принимаем Конституцию». В этом замечательном объединяющем утверждении существенными элементами выступают желаемое состояние объекта («благополучие и процветание России») и субъект (многонациональный народ) действия. Конституция в данном контексте являет собой инструмент и мерило благополучия страны. Поэтому правовым содержанием, моделью благополучия страны выступают конституционные нормы, закрепляющие права и свободы, а также принципы и основы общественного устройства.

Достигнуть реализации данной модели на практике невозможно без понятных правил взаимодействия власти, общества и бизнеса в различных сферах жизни. Особенно важно создать такие правила и механизмы в сфере экономических отношений.

Во-первых, экономические отношения выступают в роли экономического базиса гражданского общества и складываются из отношений собственности, производства, обмена, распределения и потребления материальных и духовных благ<sup>70</sup>; как следствие, в них вовлечен огромный круг лиц. Во-вторых, достижение экономической стабильности является залогом успешной реализации иных функций государства (политической, социальной, обороны границ и др.).

Решение поставленных Конституцией перед Россией задач в любой сфере требует материально-правовой базы (бюджетных средств, имущества, предприятий), прозрачной и эффективной системы управления государственной собственностью, отлаженной системы государственных закупок, ясных механизмов сотрудничества с гражданским обществом, включая инструменты государственно-частного партнерства (далее – ГЧП).

Опыт развитых стран мира свидетельствует о том, что партнерские отношения государства и бизнеса появились не стихийно, а в результате обдуманной волевой политики государства. Достижение эффективности в реализации публичных функций и управлении государственной собственностью с помощью привлечения частных ресурсов потребовало создания законодательной и институциональной основы для финансовой децентрализации публичной власти, передачи ряда государственных полномочий с центрального уровня на местный и даже в частные ру-

форме по существу дела, рассмотренного в порядке осуществления гражданского, административного или уголовного судопроизводства в первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанциях.

Таким образом, недоступными, то есть не обнародованными, сразу становятся судебные акты, принятые в порядке судебного контроля, а правосудие вершится не только в судах первой инстанции, но и в вышестоящих инстанциях при проверке справедливости вынесенного решения.

В-третьих, необходимо обратить внимание на то, что исходя из приведенного выше определения, в круг судебных актов не попадают частные определения суда. Их обнародование остается на усмотрение судьи, вынесшего конкретное частное определение, хотя как раз частные определения могут оказать сильнейшее дисциплинирующее воздействие, как на самих участников процесса, так и на сторонних лиц, которые смогут ознакомиться с данными определениями, а также дисциплинирующее воздействие будет оказываться и на представителей адвокатского сообщества, в отношении которых зачастую выносятся данные частные определения.

Промежуточные судебные акты, направленные на вынесение судом итогового судебного акта, не размещаются или могут размещаться по усмотрению суда.

Одной из целей размещения судебных актов в сети Интернет является получение обратной связи от гражданского общества к власти, однако ограничений при размещении судебных актов довольно много и некоторые из них доступную и необходимую информацию для контрагентов завуалируют до неузнаваемости. Но обезличивание акта до крайней степени неузнаваемости при его размещении позволяет пользоваться данным актом только для научных обобщений и анализа.

Большим плюсом является обязанность обязательного размещения в полном объеме текстов судебных актов, вынесенных по гражданским делам, возникающим из публичных правоотношений, в частности, по делам об оспаривании нормативных правовых актов и защите избирательных прав, так как в подобных делах помимо частных затрагиваются и публичные интересы. Недостатком современного огромного массива законодательства является наличие большого количества дефектных актов, достаточное количество которых признается в судебном порядке недействующими, это в первую очередь должно доводиться до общественности.

В настоящее время появилась возможность сравнивать правоприменительную практику регионов, доступны решения районных судов, которые позволяют проводить сравнения, например, тех решений, где есть оценочные понятия либо открытые перечни (моральный вред, неисчерпывающий перечень источников повышенной опасности).

Таким образом, эффективная реализация положений указанного закона будет не так проста, как кажется. Необходимо найти такую золотую середину, чтоб судебные акты не обезличивались до неузнаваемости, теряя свою ценность, а персональные данные лиц, участвующих в деле, оставались защищенными, при этом судебные акты должны сохранять свою информативную ценность для эффективного взаимодействия и должной реакции от негосударственного сектора и правоохранительных организаций.

<sup>70</sup> Бондарева Е.А. Правовое регулирование основ экономических отношений на уровне субъектов Российской Федерации: анализ законодательства областей Центрально-Черноземного региона: автор. дис. Канд. юрид. наук ...Ростов-на-Дону, 2001. – С.35.

ственности, что позволит в полной мере реализовать гарантии граждан Российской Федерации в информационной доступности судов.

Ранее не представлялось возможным ознакомление ни с одним судебным актом лицам, не участвующим в деле. Существовали вопиющие случаи узкого понимания публичности оглашения судебного акта. Так, например, в 2002 году один из судов города Москвы отказал истцу в выдаче копии решения суда, мотивировав это тем, что истец дело «выиграл» и слышал об этом во время провозглашения решения в зале суда, и, значит, копия ему не нужна, поскольку обжаловать решение ему в данном случае не надо. Копию решения истец смог вытребовать только после жалобы в Судебный департамент<sup>418</sup>. Публичность не всегда трактуется расширенно, а в отдельных случаях, наоборот, толкованием значение этого термина сознательно сужается, хотя публичное оглашение резолютивной части решения суда уже предполагает доступность акта для общественности.

Опубликование отдельных судебных актов (выборочно) практиковалось и ранее, но обнародование всех судебных актов, да еще и гарантированное законодательством – это важное нововведение для нашего государства.

В настоящее время созданы условия для реального контроля со стороны общественности за обеспечением права на справедливое судебное разбирательство, так как любой судебный акт может стать достоверно известным общественности, и вся судебная практика может быть обобщена и проанализирована заинтересованными лицами.

22 декабря 2008 года был принят Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», сейчас, спустя год с того времени, как проработал данный закон, уже можно сделать ряд выводов, указывающих на то, что установленный механизм обнародования судебных актов все же еще не совершенен, существует ряд недостатков, требующих скорейшего устранения или уточнения в целях повышения эффективности взаимодействия власти и общества. Обозначим данные, на наш взгляд, недостатки и несоответствия.

Во-первых, найти определенный судебный акт через официальные сайты судов и в настоящее время довольно сложно, необходимо потратить достаточно времени, чтобы суметь отыскать нужный вам акт, таким образом, если суд открыт общественному контролю и заинтересован в информировании народа о своей деятельности, то данных технических препятствий быть не должно.

Во-вторых, согласно закону «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» судебный акт толкуется ограничительно как решение, вынесенное в установленной соответствующим законом форме по существу дела либо вышестоящими инстанциями (пункт 4 статьи 1 вышеупомянутого закона). В свою очередь, постановлением №253 от 27 января 2011 года «Об утверждении регламента организации размещения сведений о находящихся в суде делах и текстов судебных актов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте суда общей юрисдикции под судебным актом понимается решение, вынесенное в установленной соответствующим законом

<sup>418</sup> Автономов А.С. Опубликование судебных актов: российские проблемы в свете международных стандартов // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. №3.

ки (аутсорсинг)<sup>71</sup>. Итогом такой планомерной деятельности стало появление различных форм ГЧП.

Необходимо отметить, что возможность использовать механизмы ГЧП не зависит напрямую от уровня экономического развития государства, политического устройства или ментальности нации. Концессии – универсальное средство решения экономических проблем, возможность использования которого не зависит от уровня экономического развития государства и других обстоятельств. Поэтому концессии применяются в самых развитых странах мира (США, государства-члены ЕС, в Центральной и Латинской Америке, в Восточной Европе и странах СНГ, а также в Африке и Азии). Более 120 стран мира в настоящее время применяют механизмы концессий и ГЧП<sup>72</sup>.

Всемирный Банк определяет ГЧП как соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций и как средство повышения эффективности бюджетного финансирования<sup>73</sup>.

В России законодательная и теоретико-правовая основа ГЧП находится в стадии становления.

Заметим, что исторически в России существовал опыт использования такой формы ГЧП, как концессии. Первые концессии появились еще в конце XIX века в сырьевых отраслях (уголь, нефть), железнодорожном транспорте, коммуникациях. Концессионеры пользовались единым правовым режимом, специального концессионного законодательства не существовало. Заключение концессионного договора сопровождалось, как правило, изданием специального властного акта, например, о правилах пользования водоснабжением, оборудованным концессионером<sup>74</sup>.

Затем в период новой экономической политики советской власти получили распространение иностранные концессии. С 1921 по 1928 год было заключено 178 концессионных договоров с иностранными частными компаниями<sup>75</sup>. После сворачивания политики НЭПа, концессии в России исчезли, как и правовые исследования по этой теме.

Начало развитию ГЧП на современном этапе в России положил принятый в 2005 году Федеральный закон от 21.07.2005 №115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Можно было ожидать, что он послужит импульсом для дальнейшего принятия законов в данной сфере и соответствующей их систематизации. Однако этого не произошло. Законодательство о ГЧП развивается медленно и фрагментарно. Был

<sup>71</sup> Губанов И.А. Государственно-частное партнерство в реализации функций Российского государства : : вопросы теории и практики : автореферат дис. кандидата юридических наук: 12.00.01.- Санкт-Петербург, 2010. - С.4.

<sup>72</sup> Родин А.А. Взаимодействие международного и внутрисударственного права в правовом регулировании государственно-частного партнерства: автореферат дис. кандидата юридических наук: 12.00.10. - Москва, 2010 - С.4.

<sup>73</sup> В. Г. Варнавский. Государственно-частное партнерство: теория и практика. Учебное пособие / [В. Г. Варнавский и др.] - Москва: Изд. дом Гос. ун-та Высш. шк. экономики, 2010. - С. 13.

<sup>74</sup> С.А.Сосна. Концессии в России: между прошлым и будущим. // Право и политика. - 2004. - №1. - С.79.

<sup>75</sup> Ю.А. Зворыкина. Государственные и муниципальные концессии в России. - М., 2002. - С.11.

принят ряд важных законов о Внешэкономбанке, об особых экономических зонах, появилась статья в Бюджетном кодексе об Инвестиционном фонде. Но в целом, развитие законодательства в этой сфере не имеет комплексного характера, что вызывает значительные сложности применения механизмов ГЧП и определения их места в системе законодательства.

Термин ГЧП в федеральном законодательстве появился в 2007 году: в Бюджетном Кодексе РФ (БК РФ) и Федеральном законе от 17.05.2007 №82 «О Банке развития» (ФЗ о Банке развития) использованы термины «принципы ГЧП» и «условия ГЧП». Согласно п.1 ст. 179.2 БК РФ Инвестиционный фонд РФ – это часть средств федерального бюджета, подлежащая использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства.

В Федеральном законе о Банке развития говорится, что Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанка или ВЭБ) является государственной корпорацией, созданной Российской Федерацией, в том числе для участия в реализации инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное значение и осуществляемых на условиях государственно-частного партнерства, а также проектов по созданию объектов инфраструктуры и иных объектов, предназначенных для обеспечения функционирования особых экономических зон.

Из приведенных выше норм следует, что на сегодня Инвестиционный фонд и Внешэкономбанк – специальные инвестиционные институты, созданные Российской Федерацией непосредственно для реализации проектов ГЧП.

К сожалению, этими двумя законами применение термина ГЧП в федеральном законодательстве исчерпывается. На подзаконном уровне, однако, широко используются такие категории, как «принципы ГЧП», «механизмы ГЧП», «институты ГЧП». При этом определений данных терминов нормативные акты не содержат.

Например, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года<sup>76</sup> указано, что достижение целей развития, успешная модернизация экономики и социальной сферы предполагают выстраивание эффективных механизмов взаимодействия общества, бизнеса и государства, одним из которых выступает частно-государственное партнерство. В семи из восьми разделов Концепции делается акцент на необходимости использования и развития институтов ГЧП, которые должны стать одним из основных инструментов достижения конкурентоспособности ведущих отраслей хозяйства и инвестиционной привлекательности экономики России, создания благоприятных условий для предпринимательской инициативы, обеспечения институциональной среды, необходимой для инновационного социально ориентированного типа развития государства.

Федеральные целевые программы (ФЦП) на сегодня являются одним из средств реализации структурной, научно-технической и инновационной политики государства и сосредоточены на реализации крупномасштабных, наиболее важных

<sup>76</sup> Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008г. №1662-р.

В условиях кризиса уровень благосостояния молодого поколения часто оказывается относительно худшим, чем у других групп населения. Главная проблема трудоустройства молодежи – отсутствие опыта работы по специальности, что является причиной отказа работодателя при устройстве на работу. Поэтому назрела насущная проблема принятия законодательства о первом рабочем месте выпускников ВУЗов.

Как верно считают философы: «В основе становления и развития человечества как системы, самоорганизующейся, лежит ряд факторов. Прежде всего, это реализация потенциала каждого члена общества, развитие всех его физических и духовных задатков, творческого начала, превращение человека в личность, ее актуализация, что позволяет освободить социальную энергию человека и направить ее в должное русло»<sup>417</sup>.

*Е.Н. Тогузаева,*  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

#### ДОСТУПНОСТЬ СУДЕБНЫХ АКТОВ - ГАРАНТИЯ ЭФФЕКТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Проблемы взаимодействия власти и гражданского общества активно обсуждаются в настоящее время, находятся под пристальным вниманием и требуют изучения для повышения эффективности взаимодействия.

Достаточно много в современном обществе уделяют внимания диалогу органов исполнительной власти и гражданского общества, однако при анализе такого взаимодействия с органами судебной власти о диалоге, на наш взгляд, говорить не совсем уместно в силу принципов законности и независимости судей, однако это не должно исключать возможность общественного контроля.

Открытость органов правосудия реализуется посредством принципа гласности, который многогранен и включает возможность обеспечения доступа к заседаниям органов судебной власти, присутствию СМИ на судебных процессах, открытое провозглашение судебных решений, даже при закрытом судебном заседании. В современное же время появилась еще одна грань выражения открытости судов – обнародование судебных актов посредством размещения сведений о находящихся в суде делах и текстов самих судебных актов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, например, на официальном сайте суда общей юрисдикции. Тем самым обеспечивается реальная возможность доступа к судебным актам даже тех лиц, кто никакого отношения (личного интереса, государственного либо профессионального и т.д.) к рассматриваемым делам и спорам не имеет. Так совершенно посторонний человек может проследить за движением дела от стадии, оценить со своей точки зрения справедливость и законность вынесенного решения, привлечь к любому судебному акту внимание обще-

<sup>417</sup> URL: [http://setensa.ru/pravo\\_kak\\_sredstvo\\_realizacii\\_obshechelovecheskih.html](http://setensa.ru/pravo_kak_sredstvo_realizacii_obshechelovecheskih.html)



мощному профсоюзному движению и повышению его роли в контроле над соблюдением законодательства. Так, верно выработанная стратегия изменений привела к рождению гражданского общества.

Следом появляется такое понятие, как «социально ориентированная экономика», потребовавшая развития законодательства по стимулированию мобильности и инноваций на самых разных уровнях управления.

Изменение потребностей общества ставит задачу повышения роли права. Оно должно соответствовать существующему экономическому и духовному уровню общества, отвечать своим статическим и динамическим функциям.

При этом большую роль играет правоприменительная деятельность государства. Как пишет А.В. Малько: «Меняется роль права и характер его воздействия на общественные отношения, на поведение субъектов. Наряду с традиционными ограничивающими средствами (запретами, обязанностями, наказаниями, мерами принуждения и т.п.) оно призвано более широко использовать соответствующие юридические нормы уже на законодательном уровне и затем эффективно срабатывать в процессе правореализации»<sup>416</sup>

«Инновационный человек» будет стремиться к занятию бизнесом, быть мобильным и готовым к переменам в случае, если ему будет обеспечена реальная возможность развития потенциала.

Проведение в жизнь «социально ориентированной экономики» позволило относиться отныне к человеку как к активному, творческому субъекту, умеющему использовать индивидуальные качества для решения собственных проблем через труд на благо общества.

Таким образом, инновационные преобразования стали возможны тогда, когда социум приобрел новейшие ценности, а правовая культура и правовое сознание поднялись на более высокий уровень.

Как следует из опыта модернизирующихся стран, потенциал человека раскрывается в разумно организованных экономических, правовых и социальных отношениях. Поэтому, чтобы в современной России появился «инновационный человек», необходимо осуществить ряд мер правового характера. Это особенно важно, поскольку универсальные законы бытия связаны с законами общества, в том числе, и правовыми нормами.

Государство должно обеспечить формирование благоприятного «инновационного климата» для условий и стимулов инновационной деятельности.

Говоря о приоритетах постановки проблем в стратегии, следует обратить внимание на то, что будущее творит молодежь, поэтому благоприятные условия, в первую очередь, необходимо создавать молодым кадрам. Это связано с вовлечением молодых кадров в инновационную деятельность во всех отраслях.

Вместо этого ежегодно около 10% выпускников вузов остаются безработными, а это означает, что экономически активное население, будучи вынужденно незанятыми, остается за пределами государственного регулирования занятости и, соответственно, не имеет никакой поддержки от государства.

<sup>416</sup> Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект. Саратов. 1994. С.125

инвестиционных, научно-технических и инновационных проектов<sup>77</sup>. Как минимум, в шестнадцати ФЦП<sup>78</sup> говорится о приоритетном направлении развития – формировании отраслевых механизмов ГЧП, являющихся новыми экономическими, организационными и правовыми инструментами привлечения частных инвестиций и передовых технологий в публично-значимые секторы экономической и социальной сферы.

В отличие от федерального уровня, на региональном идет активный процесс законотворчества. Автору известно о 30 субъектах РФ, принявших свои законы о ГЧП (Республика Алтай, Санкт-Петербург, Калмыкия, Амурская область, Забайкальский край, Ставропольский край и др.), в которых различным образом определяются понятие ГЧП, его формы и способы государственной поддержки. Такая ситуация также не способствует выработке единых подходов и критериев правового содержания ГЧП.

Положительными примерами применения механизмов ГЧП в России являются такие проекты, как Орловский тоннель под р. Невой в Санкт-Петербурге, развитие объектов наземной инфраструктуры в аэропортах Омск (Федоровка), Домодево, Толмачево, Норильск и Внуково, программа замены бытовых и промышленных ламп накаливания на энергосберегающие лампы на основе государственно-частного партнерства, Курганская ТЭЦ-2<sup>79</sup>. Впрочем, в масштабе России количество проектов ГЧП крайне немногочисленно.

Все вышеизложенное позволяет определить причины слабой научно-правовой разработанности темы:

- термин и институт ГЧП являются заимствованными из европейского права и зарубежной доктрины;
- преобладание в России экономических исследований ГЧП, а также широкое использование именно экономической терминологии в литературе;
- отсутствие федерального законодательства о ГЧП,
- отсутствие единообразия в отношении понятия, форм и принципов ГЧП на региональном уровне<sup>80</sup>.

<sup>77</sup> Пункт 1 Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (утв. Постановлением Правительства РФ от 26.06.1995 N594 "О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд").

<sup>78</sup> Напр.: Постановление Правительства РФ от 05.12.2001 N 848 "О Федеральной целевой программе "Развитие транспортной системы России (2010 - 2015 годы)", Постановление Правительства РФ от 03.12.2009 N 985 "О федеральной целевой программе "Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009 - 2015 годы", Постановление Правительства РФ от 22.12.2010 N 1092 "О федеральной целевой программе "Чистая вода" на 2011 - 2017 годы", Постановление Правительства РФ от 14.01.2008 N 10 "О федеральной целевой программе "Юг России (2008 - 2013 годы)", Постановление Правительства РФ от 17.12.2010 N 1050 "О федеральной целевой программе "Жилище" на 2011 - 2015 годы", Постановление Правительства РФ от 15.04.1996 N 480 "Об утверждении федеральной целевой программы "Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года".

<sup>79</sup> Белицкая А.В. Государственно-частное партнерство: понятие, содержание, правовое регулирование: автореферат дис. кандидата юридических наук: 12.00.03. - Москва, 2011. - С.21.

<sup>80</sup> На март 2011 года автору известно о 31 региональном законе, регулирующем отношения в сфере ГЧП // <http://www.strategy-center.ru/page.php?vrub=inf&vparid=487&vid=1163> (дата обращения: )

Автор полагает, что в отсутствие федерального закона о ГЧП и при наличии политической заинтересованности во внедрении институтов ГЧП, выраженной в программных документах названных выше, а также с учетом многолетней успешной международной практики в данной сфере, целесообразным является принятие Концепции развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации на период до 2020г. В Концепции должны быть определены основные направления развития ГЧП в России. Цель разработки Концепции – создание условий для развития государственно-частного партнерства в РФ, определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе (2011 - 2020 годы) внедрения механизмов ГЧП для привлечения частных инвестиций в экономику, обеспечения эффективности использования имущества, находящегося в публичной собственности, решения острых задач социальной сферы.

Принятие Концепции может стать первым шагом к системному правовому регулированию института ГЧП, а в перспективе, шагом к решению задачи налаживания сотрудничества между властью и бизнесом в целях реального обеспечения конституционных прав и свобод, достижения декларируемого Конституцией благополучия и процветания России.

*В.В. Гулина,*  
Северный (Арктический)  
федеральный университет

#### **ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Надлежащее функционирование местного самоуправления объективно зависит от эффективного взаимодействия элементов системы местного самоуправления. В связи с этим проблема взаимоотношений ТОС и органов местного самоуправления достаточно значима, так как население в настоящее время практически вытеснено из процесса принятия решений. Необходимость тесной связи жителей с органами местного самоуправления подтверждают также социологические опросы председателей ТОС. Активисты желают плотнее работать с депутатами, руководителями структурных подразделений и предприятий системы ЖКХ.

Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» разрешил понятия «ТОС» и «орган ТОС», однако определил лишь правовую природу самого ТОС как некоммерческой организации, оставив в стороне вопрос о природе органа ТОС. В Законе определены лишь две формы взаимодействия органов местного самоуправления и органов ТОС. Первая касается прав органов ТОС вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, которые подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и должностными лицами, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов. Вторая связана с осуществлением хозяйственной деятельности ТОС на основа-

тельности, обучения системы) системы общества, которые постоянно ставят проблему выбора. При этом нужно уметь выделять и отсекал неблагоприятные сценарии развития самоорганизующейся системы.

Прежде всего следует построить модель системы изменения общества для данной задачи, ключевыми факторами чего, в данном случае, являются мобильность и инновации.

Но вместо того, чтобы развить инициативу снизу, при помощи правового стимулирования, нам традиционно предлагается модель сверху. Хотя именно право должно выступить средством, посредством которого можно наиболее быстро и качественно осуществить необходимые преобразования.

Об этом же говорил Кэйвен Бэрбэнд, исполнительный директор крупного бизнес-инкубатора Plug and Play Tech Center из калифорнийской Силиконовой долины, при посещении Сколково. Он сказал: «Я считаю, что правительство должно позволить предпринимательскому сообществу свою роль в деле модернизации, чтобы начались те самые процессы, возникающие снизу. Но, прежде, всего власти должны честно оценить, какие у них есть ресурсы и четко поставить конечные цели и задачи»<sup>413</sup>.

Если обратиться к опыту Западных стран, то мы увидим, что там, исходя из принципов самоорганизующихся систем, создавалась организационно-правовая инфраструктура, которая «обслуживала» возникшие новые отношения.

В 70 -е годы прошлого века на Западе решающим фактором прорыва в экономике стала готовность работников к гибкости и скорости, умению в любое время быть мобильным: сменить место работы, место жительства и среду обитания. Социальная жизнь изменила резко свой темп, ломая прежние привычки, связи, традиции.

Такой путь прошли: Япония, Соединенные Штаты Америки, Гонконг и др. В результате в этих странах кардинальным образом изменилась экономика, и были получены внушительные результаты. Но прежде чем произошла перестройка экономики, проводилась системная работа по созданию новой концепции производства<sup>414</sup>.

Упор был сделан на интеллектуальную элиту, создание условий для «мозговых центров». Право способствовало созданию условий для активной жизнедеятельности граждан, реализации их потенциала. При этом была повышена роль юристов, результатом чего было увеличение их количества на производстве.

В Японии вырабатывается в 60-е годы «философия управления», основанная на социокультурном подходе к праву, учитывающим национальные особенности страны, что привело к так называемому «японскому чуду».

Системные преобразования в обществе привели к изменению ценностей социума. Появилось: «...осознание зависимости людей друг от друга, общности их интересов, необходимости их взаимопомощи и солидарности»<sup>415</sup> что привело к

<sup>413</sup> URL: [http://www.bishelp.ru/svoe\\_delo/detail.php?ID=85725](http://www.bishelp.ru/svoe_delo/detail.php?ID=85725)

<sup>414</sup> См. Васильчук Ю.В. Эпоха НТР: новые основы массового производства и общества. // Политические исследования. 1996. N 2. С.10

<sup>415</sup> См. Васильчук Ю.В. Эпоха НТР: новые основы массового производства и общества. // Политические исследования. 1996. - N 2. С.13

тет, состоящий из представителей СМИ и судей<sup>411</sup>. По итогам каждого заседания этого Комитета составляется отчет, который доступен в электронном виде, и с ним может ознакомиться любой желающий.

В современном мире суд является доступным для каждого человека органом правовой защиты его прав и законных интересов. Современное общество заинтересовано в развитии прозрачности и открытости государственного управления. Широкий доступ к информации о судебных органах расширяет возможности оценивать их деятельность. Только общественный контроль позволит повысить ответственность судей и сделать более эффективной борьбу с коррупцией. Поэтому для нашей «молодой» демократической страны будет полезен опыт зарубежных стран в сфере взаимодействия судебных органов с представителями общественности.

*С.В. Стрыгина,*  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

## РОЛЬ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

Современное развитие общества, техногенная цивилизация ставит задачу привлечения человеческого потенциала, что возможно только с выработкой мобильности и адаптивности населения к постоянным изменениям.

В октябре месяце 2011 года Президиумом Правительства РФ была одобрена «Стратегия инновационного развития РФ до 2020 года». В этом нормативном документе говорится, что одной из ключевых задач является появление в стране «инновационного человека». Речь идет о том, что каждый гражданин должен стать адаптивным к постоянным изменениям в собственной жизни, в экономическом развитии, в развитии науки и технологий, активным инициатором и производителем этих изменений. При этом каждый гражданин будет играть свою роль в общем инновационном сообществе в соответствии со своими склонностями, интересами и потенциалом<sup>412</sup>.

То есть, чтобы создать инновационное сообщество, необходимо обладать такими качествами, как мобильность и умение рисковать. Из приведенного документа следует, что поставлена задача формирования экономики лидерства и инноваций. Следовательно, теперь к таким традиционным понятиям, как научно-технический прогресс, повышение производительности труда, модернизация следует подходить по-новому, учитывая человеческий потенциал. Вместе с тем, прежде чем выдвигать грандиозные задачи по инновационному развитию, необходимо определить бифуркационные точки (относительной неста-

<sup>411</sup> [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.jud.ct.gov/Committees/media> (дата обращения 16.05.2011)

<sup>412</sup> УКД; [http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/doc20101231\\_016](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/doc20101231_016)

нии договоров между органами ТОС и органами местного самоуправления (п.8 ст.27)<sup>81</sup>.

Как показывают исследования, таких форм может быть намного больше, однако не все муниципальные образования закрепляют их. Так, например, муниципальными правовыми актами закреплена такая форма взаимодействия, как наделение органов ТОС отдельными полномочиями органов местного самоуправления на договорной основе с выделением соответствующих финансовых и материальных ресурсов и осуществление контроля в части осуществления делегированных полномочий и расходования выделенных ресурсов (Ижевск, Саратов, Чехов)<sup>82</sup>. Возможность наделения органов ТОС отдельными полномочиями органов местного самоуправления сталкивается с проблемой соотношения полномочий ТОС с полномочиями органов местного самоуправления по вопросам местного значения, так как законодатель такого ответа не дает. В науке предлагается решение проблемы посредством более четкого определения вопросов местного значения, отнесенных к ведению органов ТОС и вопросов местного значения, отнесенных к ведению органов местного самоуправления<sup>83</sup>.

По нашему мнению, категория «вопросы местного значения» универсальная, поэтому нет необходимости дробить ее на вопросы, относящиеся к ведению органов местного самоуправления и на вопросы, не относящиеся к их ведению. Выведение определенного круга вопросов из предметов ведения органов местного самоуправления может породить множество проблем с их решением, так как не на всех территориях муниципальных образований в настоящее время действуют ТОСы. Данная проблема находит решение в конструкции «совместная компетенция» органов ТОС и органов местного самоуправления, которая может быть закреплена в Положениях о ТОС муниципальных образований. Полномочия же конкретного ТОС должны быть прописаны в его уставе, исходя из совместной компетенции. Возможность установления совместной компетенции органов местного самоуправления с органами ТОС закреплена в ст.8.1.4 Положения о ТОС города Дубна Московской области<sup>84</sup>.

Однако положение об установлении совместной компетенции органов местного самоуправления с органами ТОС было подвергнуто критике в науке. По мне-

<sup>81</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ (в ред. от 03.05.2011) // СЗ РФ. 06.10.2003. N 40. ст. 3822; Российская газета. 06.05.2011.

<sup>82</sup> Положение о территориальном общественном самоуправлении на территории муниципального образования «город Ижевск» от 03.10.2006 №149 (в ред. от 19.04.2007 №251) [Официальный сайт муниципального образования «город Ижевск»]. URL: <http://www.izh.ru/izh/info/24011.html> (дата обращения: 07.07.11); Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Саратове от 28.07.2006 г. № 8-55 (с изм. от 23.10.2009 № 44-531) // "Саратовская панорама" № 99(490) от 30.10.2009; Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Чехове от 21.12.2006г. № 69/16 // "Чехов сегодня" № 59 (854) от 31.07.2007.

<sup>83</sup> См.: Ручин М.В., Худякова И.В. Организационно-правовая форма территориального общественного самоуправления как субъекта муниципальных и гражданских правоотношений // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. №8.

<sup>84</sup> Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Дубне от 27 мая 2004 г. №РС-6-59/20 (с доп. от 29.09.2005 № РС-12(28)-88/31) // "Встреча" № 24 от 17.06.2004; № 42 от 20.10.2005.

нию Н.А. Антоновой, никакой совместной компетенции у этих органов быть не может в силу их различного характера: властными полномочиями органы ТОС не обладают, так как они формируются иным, чем органы местного самоуправления, способом и имеют лишь общественный характер<sup>85</sup>. Г.Г. Маркарян также называет территориальное общественное самоуправление невластным институтом, поскольку не принимает общеобязательные решения, а осуществляет собственные инициативы, направленные на решение конкретных задач в обеспечении собственной жизнедеятельности<sup>86</sup>. Вместе с тем Н.А. Соловьева под территориальным общественным самоуправлением понимает институт, в котором присутствуют властные начала, поэтому целесообразно относить решения ТОС к одному из видов муниципальных правовых актов<sup>87</sup>.

Поддерживая мнение Н.А. Соловьевой, выскажем несколько позиций, позволяющих считать орган ТОС представительным органом территориального самоуправления.

Так, в соответствии с п.4 ст.27 Закона №131, органы ТОС избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории. Органы ТОС представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории; обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан (п.8 ст.27). А в соответствии с положениями муниципальных правовых актов, органы ТОС могут наделяться отдельными полномочиями органов местного самоуправления, а также могут устанавливаться сферы совместной компетенции. Кроме того, органы местного самоуправления в случае превышения органами ТОС своих полномочий по вопросам, затрагивающим интересы населения, несоответствия их решений действующему законодательству и нормативно-правовым актам органов местного самоуправления приостанавливают действие решений этих органов (Дубна, Саратов).

ТОС как одна из форм осуществления местного самоуправления составляет ядро, суть подлинно народного самоуправления, поэтому определять ТОС лишь как форму участия в осуществлении местного самоуправления и пренебрегать тем, что местное самоуправление представляет собой форму публичной власти, осуществляемую непосредственно и через органы местного самоуправления, означает выхолащивать саму идею местного самоуправления.

Исходя из этих положений можно сделать вывод, что орган ТОС является представительным органом территориального самоуправления, т.е. действующим на части территории муниципального образования и обладает властными полномочиями. К выводу о том, что орган ТОС является одним из представительных органов местного самоуправления – первичным, локальным, т.е. действующим на части территории муниципального образования, пришел Арбитражный суд

<sup>85</sup> Антонова Н.А. Развитие форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2004. №7.

<sup>86</sup> Маркарян Г.Г. Территориальное общественное самоуправление как институт муниципального права. Автореферат на соискание ученой степени канд. юрид. наук. Волгоград, 2005. С. 9.

<sup>87</sup> Соловьева Н.А. Право граждан на участие в территориальном общественном самоуправлении. Автореферат на соискание ученой степени канд. юрид. наук. Тюмень, 2008. С.8-9.

Во многих зарубежных государствах четко осознается необходимость осуществления общественного контроля над судами, и для этого принимается соответствующее законодательство.

Так, Президент Литвы Даля Грибаускайте предлагает пересмотреть полномочия руководителей судов в области управления судами и предоставить возможность анализировать их деятельность представителям общественности, специалистам и ученым. По мнению главы государства не только судьи, но и более широкий круг лиц могли бы участвовать, например, в анализе объективности распределения дел между судьями, в расследованиях случаев затягивания дел и оценке культуры поведения судей во взаимодействии с участниками процесса. Соответствующие поправки к закону о судах уже подготовлены и зарегистрированы в Сейме<sup>407</sup>.

Суд обладает широкими полномочиями, которых лишена и законодательная, и исполнительная власть, однако сила судебной власти проявляется в уважении суда, в неуклонном исполнении судебных решений. Такое уважение невозможно без просвещения населения о функционирующей в государстве судебной системе. Поэтому в обществе должны появиться специальные институты по взаимодействию с судом.

В США, например, действуют негосударственные организации Justice at Stake («Правосудие под угрозой»)<sup>408</sup> и Правовой Центр Бреннана в юридическом Университете Нью-Йорка<sup>409</sup>. Члены этих организаций на территории всех штатов информируют американцев об их правах в судах, принимают участие в судебных разбирательствах, способствуют раскрытию сведений о судьях в процессе их назначения, проводят пресс-конференции с участием судей. Также выпускается электронный информационный журнал Eyes on Justice («Взгляд на правосудие»), посвященный ключевым вопросам осуществления правосудия в федеральных судах и судах штатов. В нем простым и понятным языком объясняются юридические термины для обычных граждан, а также уделяется внимание проблемным вопросам обращения в суд.

Вступление судебного акта в законную силу обязательно для всех, однако это не лишает представителей общественности права подвергать их обсуждению. Для этого необходим институт независимой общественной экспертизы судебных дел. В США уже достаточно долгое время действует проект «Невиновность»<sup>410</sup>. Задача независимых комиссий – искать судебные ошибки. Юристы правозащитных организаций проверяют приговоры прошлых лет и проводят ДНК-экспертизы. Благодаря им в американских тюрьмах найдены сотни невиновных людей.

Во многих странах существуют независимые пресс-центры судебной власти, судебные пулы для журналистов. Так, в штате Коннектикут США действует Коми-

<sup>407</sup>См.: Усачева А.А. Столичная Фемида готова к публичному диалогу // Судья. 2011. №3. С.54.

<sup>408</sup> [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.justiceatstake.org> (дата обращения 12.06.2011)

<sup>409</sup> [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.brennancenter.org> (дата обращения 12.06.2011)

<sup>410</sup> [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.innocenceproject.org> (дата обращения 16.04.2011)

и беспристрастный суд. В соответствии со статьей 4 Конституция Чехии от 16 декабря 1992 г. основные права и свободы находятся под защитой судебной власти<sup>402</sup>.

Однако несмотря на гарантированную Конституцией судебную защиту прав и свобод граждан, уровень общественного доверия нашим судам оставляет желать лучшего. Согласно проведенному 18–22 июня 2010 г. исследованию только 11 % опрошенных респондентов верят в справедливость судебных решений<sup>403</sup>. Как показывают последние опросы общественного мнения, доверяют судам лишь 8% россиян, а у 43% опрошенных суды не вызывают доверия<sup>404</sup>. А, например, в США на суд готовы положиться от 60 до 80% граждан в зависимости от штата.

Сложившаяся ситуация во многом обусловлена излишней закрытостью судебной ветви власти, отсутствием необходимой и достоверной информации о работе судебных органов. А ведь суды и судьи не должны быть изолированы от всего того, что происходит вокруг них. Суд является частью общества, и нет никаких оснований для того, чтобы закрываться от него. Обеспечить контроль общества над системой судебной власти, повысить доступность и понятность судебной системы для граждан и представителей СМИ позволит транспарентность всего процесса отправления правосудия, начиная от процесса назначения судей и заканчивая опубликованием судебного акта по делу.

Общественный контроль подразумевает контроль общественных объединений и граждан за деятельностью судебных органов. Следует отметить, что Российская Федерация является молодым демократическим государством, поэтому институты общественного контроля над судебной ветвью власти только формируются. В связи с этим представляется целесообразным обратить внимание на накопленный в этой сфере опыт зарубежных государств.

Так, например, во многих государствах общественность принимает активное участие еще на начальных стадиях формирования судебной корпорации.

Статья 99 аргентинской Конституции предоставляет Президенту Республики право назначения членов Верховного Суда, при этом обязательно публично обнародуются сведения о кандидатах, а гражданам предоставляется возможность выразить мнение относительно предложенных кандидатов<sup>405</sup>.

Интересен опыт Колумбии. Группа колумбийских частных организаций создала специальный портал, так называемый Elección Visible (Видимые выборы), чтобы обеспечить контроль над процессом отбора новых судей. Их основной целью является опрос лиц, предлагающих кандидата, о том, какие кандидаты обладают лучшими качествами для занятия должности судей. На сайте граждане также могут ознакомиться с биографиями новых кандидатов и оставить свои комментарии о них<sup>406</sup>.

<sup>402</sup> Конституции государств Европы. М., 2001. С. 68.

<sup>403</sup> [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.levada.ru](http://www.levada.ru). (дата обращения 16.03.2011)

<sup>404</sup> См.: Российская газета. 2011. 18 февраля.

<sup>405</sup> Álvaro Herrero, Gaspar López. Access to Information and Transparency in the Judiciary. A Guide to Good Practices from Latin America. 2010. P. 16–17.

<sup>406</sup> [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eleccionvisible.com>. (дата обращения 15.06.2011)

Самарской области в своем решении от 11 марта 2003 г.<sup>88</sup>. А, например, до 2006 г. в Ижевске, Калининграде, Краснодаре органы ТОС признавались разновидностью органов местного самоуправления<sup>89</sup>.

Далее, в Положениях о ТОС Барнаула<sup>90</sup>, Кемерово<sup>91</sup>, Химки<sup>92</sup> и Стремилковского сельского поселения Чеховского района Московской области<sup>93</sup> дополнительно закреплена лишь одна форма взаимодействия, а именно: представители ТОС вправе присутствовать на заседаниях органов местного самоуправления с правом совещательного голоса при рассмотрении вопросов, затрагивающих интересы жителей соответствующей территории. В Дубне, Нижнем Новгороде, Омске представители ТОС вправе присутствовать только на заседаниях представительного органа<sup>94</sup>, в Архангельске – на сессиях представительного органа и на совещаниях, проводимых главой муниципального образования и его заместителями<sup>95</sup>.

В Положениях о ТОС Дубны, Саратова закреплена возможность установления перечня вопросов, решения по которым не могут быть приняты без согласования с ТОС, но самого перечня не определено, не определен и механизм такого согласования. В связи с этим представляется необходимым обязательное включение представителей ТОС (органов ТОС) с правом совещательного голоса в состав представительного органа муниципального образования, что позволит более полно учитывать мнение большинства населения при принятии решений.

И самое основное, на что необходимо обратить внимание, – в связи с тем, что жители муниципального образования обладают правом на ТОС, то должна быть предусмотрена и обязанность органов публичной власти по обеспечению реализации данного права. Закрепляется лишь право органов ТОС взаимодействовать с органами местного самоуправления (Ижевск, Чехов, Химки). Под территориальным

<sup>88</sup> Постановление Арбитражного суда Самарской области от 11.03.2003 N А55-17687/02-8 [Региональное законодательство. Самарская область]. URL: <http://www.smbase.ru/index.php?ds=802295> (дата обращения: 07.07.2011).

<sup>89</sup> Шутрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2009. С.162.

<sup>90</sup> Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Барнауле от 14.05.2009 № 106 (с доп. от 26.03.2010 № 287) // "Вечерний Барнаул" № 77 от 29.05.2009; № 47 от 02.04.2010.

<sup>91</sup> Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Кемерово от 26.02.2006 г. N 313 [Законодательство Кемеровской области]. URL: [http://www.kemkodeks.ru/messieurs/939\\_stat.html](http://www.kemkodeks.ru/messieurs/939_stat.html) (дата обращения: 07.07.11).

<sup>92</sup> Положение о территориальном общественном самоуправлении в городском округе Химки от 13.02.2007 №104/2 // Химкинские новости № 13 от 22.02.2007.

<sup>93</sup> Положение о территориальном общественном самоуправлении в сельском поселении Стремилковское от 24.08.2006 № 37/10 // "Чехов сегодня" № 105 от 17.11.2007.

<sup>94</sup> Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Нижнем Новгороде от 24.05.2006 №41 (с изм. от 20.02.2008 № 35; 16.04.2008 № 68; 17.12.2008 № 207) // "День города. Нижний Новгород" № 30 (086) от 30.06.2006; № 16 (233) от 29.02.2008; № 33 (250) от 25.04.2008; № 102 (319) от 26.12.2008; Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Омске от 06.06.2006 № 366 (в ред. от 21.07.2009 №267) [Нормативные правовые акты Российской Федерации]. URL: [http://zakon.scli.ru/ru/legal\\_texts/act\\_municipal\\_education/index.php?do4=card&id4=8fe3c938-8f25-4ca6-b5d7-e3f2be5bba09](http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/act_municipal_education/index.php?do4=card&id4=8fe3c938-8f25-4ca6-b5d7-e3f2be5bba09) (дата обращения: 07.07.11).

<sup>95</sup> Положение о территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании «город Архангельск» от 16.05.2007 №396 (с изм. и доп. от 21.05.2008 №663). [Официальный Интернет-портал муниципального образования «город Архангельск». URL: <http://www.arhcity.ru/?page=376/1> (дата обращения: 07.07.11).

общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства. Словосочетание «самоорганизация граждан» является поводом для отстранения органов публичной власти от участия в данном процессе, в связи с чем у них нет обязанности по взаимодействию с органами ТОС, в том числе по оказанию им финансовой помощи. Финансовые средства из местного бюджета *могут* выделяться по решению представительного органа муниципального образования уже функционирующим ТОСам (Архангельск, Дубна). На первоначальном же этапе предполагается, что все материальные затраты по созданию ТОС понесёт инициативная группа граждан, что, безусловно, является затруднительным.

Различным образом сформулирована такая форма взаимодействия, как оказание содействия в осуществлении права на ТОС. Так, если в Барнауле, Дубне, Нижнем Новгороде все органы местного самоуправления (за исключением, контрольного), их структурные и территориальные подразделения содействуют ТОС в осуществлении его полномочий, то в Кубинке Одинцовского района Московской области, а также в Омске содействие ТОС в работе оказывает администрация города. В Архангельске администрация города оказывает содействие и координирует деятельность лишь органов ТОС.

Что касается взаимодействия органов ТОС и органов государственной власти, то таких форм предусмотрено мало. Так, в Нижнем Новгороде предусмотрена возможность финансирования ТОС, в том числе и органами государственной власти. Например, в Архангельской области в поддержку и развитие ТОС областные власти в течение 2001-2010 годов вложили более 25 млн. рублей (2006 и 2007 г. – по 1,8 млн. рублей). В 2011 г. финансирование на поддержку ТОС составило 15 млн. рублей, которые пойдут на предоставление субсидий на поддержку ТОС, разработку системы поощрения лучших ТОС, обучение представителей ТОС, разработку интернет-портала и другую информационно-методическую поддержку<sup>96</sup>.

Передавая основное правовое регулирование ТОС на местный уровень, федеральный законодатель исходил из того, что именно на этом уровне наиболее полно могут быть учтены исторические, национальные и иные традиции. Вместе с тем стоит отметить, что положения Закона №131 недостаточны для эффективного функционирования института ТОС.

Подытоживая проведенный анализ проблем взаимодействия ТОС с органами публичной власти, можно сделать следующие выводы.

1) Установлено, что органы ТОС являются представительными органами территориального самоуправления. Поэтому необходимо признать органы ТОС входящими в систему местной власти и закрепить следующую систему представительных органов: органы местного самоуправления и органы территориального самоуправления.

2) В связи с тем, что органы ТОС обладают властными полномочиями, необходимо предусмотреть возможность установления совместной компетенции органов ТОС и органов местного самоуправления, которая должна определяться муниципальными правовыми актами.

<sup>96</sup> На поддержку ТОС будет потрачено 15 миллионов рублей. [Официальный сайт Правительства Архангельской области]. URL: [http://www.dvinaland.ru/prcenter/release/18536/?sphrase\\_id=74616](http://www.dvinaland.ru/prcenter/release/18536/?sphrase_id=74616) (дата обращения: 07.07.11).

следует принять решение, как минимум, органами управления адвокатскими образованиями о допустимости или недопустимости участия адвоката в производстве следственных действий в ночное время в порядке назначения. Более правильным и целесообразным представляется внесение данного вопроса в порядке законодательной инициативы на рассмотрение Федерального Собрания Государственной Думы Российской Федерации. Необходимо учитывать, что величина суммы оплаты труда адвоката, выступающего по назначению, определена с учетом выполнения данной трудовой функции в условиях дневного времени, ибо, как предполагается, работа адвоката, как и правоохранительных органов, осуществляется преимущественно в дневное время суток в течение рабочего дня. Исполнение трудовой функции вне рабочего дня, а тем более, в ночное время, требует соответствующего, заведомо и значительно повышенного, размера оплаты за такую деятельность.

Представляются весьма спорными и неоднозначными значение и степень пользы и благотворного влияния на интересы подзащитного в процессе выполнения адвокатом функций по его защите в ночное время. Исходя из многолетней личной практики работы практикующим адвокатом в городе Саратове, можно с весьма высокой степенью вероятности предположить, что поддержка осуществления адвокатской деятельности в ночное время будет найдена среди немногих адвокатов. Отдельного самостоятельного анализа заслуживает соотношение такой «оперативности» оказания юридической помощи к таким понятиям, как адвокатская этика и забота о собственном авторитете. При рассмотрении философской стороны данного вопроса не следует удаляться от правовой регламентации указанной проблематики, которая изложена в действующем законодательстве.

Подводя некоторый итог, можно признать недопустимым производство мероприятий по защите конкретного подозреваемого (обвиняемого) в ночное время в порядке назначения. Представляется целесообразным рекомендовать это к широкому применению.

*Е.Г. Стребкова,*  
Саратовская государственная  
юридическая академия

## СУДЫ И ОБЩЕСТВО: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

*Experientia mutua omnibus prodest (Взаимный обмен опытом приносит пользу всем).*

Судебная защита прав и свобод человека и гражданина – наиболее эффективное средство восстановления нарушенных прав в современных цивилизованных обществах. Статья 46 Конституции РФ каждому гарантирует судебную защиту прав и свобод. В Основных Законах зарубежных государств также содержатся положения, посвященные судебной защите прав человека. Так, статья 15 Конституции Эстонии от 28 июня 1992 г. устанавливает, что каждый имеет право обратиться в случае нарушения его прав и свобод в суд. Согласно статье 30 Конституции Швейцарии от 18 апреля 1999 г. каждое лицо, чье дело подлежит разрешению в судебном производстве, имеет право на учрежденный законом, компетентный, независимый

его подразделения, который отдал необходимую команду, Л. смирился с подобным положением вещей. Указанный выше сотрудник милиции даже не заинтересовался вопросом изучения документов, удостоверяющих личности присутствовавших адвокатов. Зачастую у определенных сотрудников милиции вызывают затруднения такие примитивные и изложенные в любом учебнике по криминалистике положения о необходимости установления личности контрагента, с участием которого производятся какие-либо действия (мероприятия). Избежать повторения в будущем подобных ситуаций вполне возможно было бы посредством проведения соответствующего курса повышения квалификации среди определенных сотрудников милиции (ныне – полиции).

В ряде случаев к задержанному в вечернее или ночное время по подозрению в совершении преступления потенциальному правонарушителю следователь приглашает адвоката. В результате этого следственные действия производятся в ночное время, именуясь при этом действиями, осуществленными в случаях, не терпящих отлагательства. Об этом, в частности, сказано в ч. 3 ст. 164 УПК РФ. При детальном выяснении сложившейся ситуации можно выяснить, что приглашение в таких ситуациях адвоката осуществляет не подозреваемый лично, а следователь. В принципе, с допустимостью этого возможно согласиться, ибо это соответствует требованиям ст. 50 УПК РФ. Для осуществления защиты подозреваемого приглашается, таким образом, адвокат, работающий не в той районной юридической консультации (коллекции адвокатов), которая по принципу территориальности или по иному установленному надлежащим образом правилу обслуживает интересы лиц, задержанных сотрудниками конкретного правоохранительного органа. Как предполагается, при назначении адвоката в порядке ч. 3 ст. 51 УПК РФ, требование о необходимости предоставления такой юридической помощи должно быть согласовано с соответствующим руководителем адвокатского подразделения (юридической консультации, фирмы и т.д.). Причем перечень конкретных адвокатских структурных подразделений, сотрудниками которых предполагается обслуживание подозреваемых (обвиняемых), задержанных сотрудниками конкретного правоохранительного органа, необходимо, как предполагается, утвердить соответствующим решением компетентного органа власти (управления). Эту информацию следовало бы рекомендовать к опубликованию. Все обстоятельства, касающиеся назначения каждого конкретного адвоката для оказания юридической помощи в порядке ч. 3 ст. 51 УПК РФ стали бы полностью прозрачными и легко доступными для контроля.

Другой стороной указанной проблемы является вопрос о допустимости производства различных следственных действий в ночное время. Хотя ч. 3 ст. 164 УПК РФ и указывает, что производство следственных действий в ночное время не допускается, но одновременно устанавливает и исключение: за исключением случаев, не терпящих отлагательства. Перечень случаев, которые не могут потерпеть до утра, дожидаться окончания ночного времени, установленного для отдыха граждан, нигде и никем не предусмотрен и не опубликован. Это, как представляется, нуждается в правовой регламентации. Отдельно здесь стоит вопрос о возможности, правомерности и допустимости деятельности адвоката в ночное время. Ни слова не говорится о возможности привлечения (приглашения) адвоката в порядке ч. 3 ст. 51 УПК РФ к оказанию юридической помощи именно в ночное время. По нашему мнению,

3) Представляется необходимым предусмотреть вхождение представителей ТОС (органов ТОС) в состав представительного органа муниципального образования с правом совещательного голоса, что позволит усилить взаимодействие жителей и органов местного самоуправления и более полно учитывать мнения большинства населения при принятии решений.

4) Целесообразно ввести в Закон №131 норму о том, что эффективность местного самоуправления определяется степенью участия граждан в местном самоуправлении, а также представляется необходимым внести следующие поправки: «органы местного самоуправления обязаны взаимодействовать с ТОС с целью содействия становлению и развитию территориального общественного самоуправления посредством предоставления целевой финансовой поддержки. Конкретные формы взаимодействия и система мер, стимулирующих гражданскую активность населения, должны определяться нормативными актами представительного органа муниципального образования».

*М.В.Данилов,*  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

#### **ДИНАМИКА РОССИЙСКОЙ ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ И ЕЕ СПОСОБНОСТИ ВОВЛЕКАТЬ ГРАЖДАН В ПОЛИТИКУ**

Партийные механизмы вовлечения граждан в политику и вытекающая из них политизация населения, может исследоваться на двух уровнях. Во-первых, на уровне изменения политического сознания людей, придания ему определенной идеологической направленности через агитационные и пропагандистские технологии. В этом случае политизация выражается в интенсификации политической самоидентификации граждан с тем или иным политическим течением. Во-вторых, исследование возможно на бихевиоральном уровне. Здесь предполагается, что партийная деятельность может влиять на поведение граждан. Данный аспект предполагает наличие измеримых показателей политизации: членство в партиях, участие в партийных мероприятиях, голосование за партию. И первый, и второй уровни исследования партийных механизмов политизации граждан зависят от возможностей политических сил реализоваться в партийной системе, от степени ее открытости.

Политическая теория находится в состоянии выработки адекватного инструментария анализа «открытости» политики. В большинстве своем подобные концепции связаны с проблематикой политического режима и достаточно четко описывают отличия политической ситуации в условиях сущностно разных типов политической системы. Однако, когда мы имеем дело с политической динамикой в рамках одной политики, необходимы иные, более «тонкие» инструменты анализа. По нашему мнению, политическая теория в этом аспекте может быть обогащена за счет методологических подходов, заимствованных из экономической теории. Эко-

номика как наука достаточно эффективно разрабатывает проблематику открытости рынков, в связи с чем соответствующие достижения могут быть экстраполированы в политическую сферу. За основу возьмем работу А.Гэйбора «Рыночная динамика»<sup>97</sup>, в которой он сформулировал понимание основных показателей рыночных систем. По аналогии с рыночным анализом введем ряд показателей, связанных с барьерами «входа-выхода» в политику:

- 1) норма входа – соотношение количества новых партий в избирательном цикле к общему числу партий, принявших участие в выборах;
- 2) норма проникновения – доля голосов, отданных за новые партии;
- 3) величина барьеров входа в партийную систему – разница между нормой входа и нормой проникновения;
- 4) относительный размер новой партии – соотношение средней доли голосов избирателей, полученных новой партией к средней доле голосов старой партии;
- 5) норма выхода – соотношение числа выбывших партий за один избирательный цикл к общему числу партий, принявших участие в выборах;
- 6) доля выживших партий – соотношение числа выживших партий за избирательный цикл к общему числу партий, принявших участие в выборах.

Проанализируем данные пяти голосований в Государственную думу РФ – 1993, 1995, 1999, 2003 и 2007 годов<sup>98</sup>. Этого вполне достаточно, чтобы сделать предварительные выводы о динамике российской партийной системы, об уровне ее способностей служить средой политизации сознания и деятельности граждан.

В начале рассмотрим результаты выборов в Государственную думу 1993 и 1995 годов, которые дают первые сравнительные данные. В выборах 1993 г. участвовало 13 партий, из них 5 – не «дошли» до 1995 г. В 1995 г. в выборах в Госдуму приняло участие 43 партии. Из них 35 были «новичками» и лишь для 8 организаций это были вторые выборы. Приняло участие в голосовании 69 614 770 человек. Таким образом, норма входа составила 81% (35/43). Норма проникновения составила – 46% (31 992 846 человек, проголосовавших за новые партии / 69 614 770 человек, принявших участие в выборах). Величина барьеров входа, таким образом, оказалась равной 35% (81% - 46%). Относительный размер новой партии составил 19% от старой (средняя доля новой партии 914 081 / средняя доля старой партии 4 702 740). Норма выхода равнялась 11,6% (5/43). Доля выживших партий – 19% (8/43).

Аналогичные показатели в 1999 г. оказались зависимыми от ряда условий. В выборах приняли участие 26 партий, из них 18 – «новички», 8 – «старые» партии. В голосовании приняло участие 65 370 655 человек. Норма входа оказалась равной – 69% (18/26); норма проникновения – 57% (37 140 748 голосов, поданных за новые партии / 65 370 355 человек, принявших участие в выборах). Таким образом, величина барьеров входа составила 12% (69-57%). Относительный размер новой партии – 38% от старой (средняя доля новой партии 1 747 104 / средняя доля старой партии 4 642 593). Норма выхода оказалась равной 127% (33 партии, не пережившие избирательный цикл / 26). Доля выживших партий – 31% (8/26).

<sup>97</sup> См.: Gabor A. Market Dynamics. NY. 1990.

<sup>98</sup> Статические данные о результатах голосований получены из открытых источников, в частности, сайта Центральной избирательной комиссии РФ ([www.cikrf.ru](http://www.cikrf.ru))

обратной стороной расширения участия различных социальных сил в политической жизни является рост нестабильности, возникновение конфликтных ситуаций. В подобных случаях институционализация взаимодействия гражданского общества и органов власти позволяет, в той или иной мере, перевести протестную активность граждан в конструктивное русло. Сам факт создания в российских городах общественных палат (советов) оказывает консолидирующее влияние на некоммерческое сообщество, создает предпосылки для их системной коммуникации, как между собой, так и с муниципальной властью.

В целом, можно утверждать, что коллегиальные общественные структуры при органах власти призваны задействовать «интеллектуальный ресурс» гражданского общества для решения задач социальной и экономической модернизации страны, а также исполнить стабилизирующую роль в социальных конфликтах и напряжениях, неизбежно возникающих в процессе модернизации.

А.Е. Старцев,  
Саратовская государственная  
юридическая академия

#### НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДВОКАТА ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ НА ПЕРВОНАЧАЛЬНОМ ЭТАПЕ РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Стремление Российской Федерации к правовому государству должно предполагать, как минимум, соблюдение как основных прав и свобод человека, установленных международными документами и Конституцией России, так и иных нормативных актов, регламентирующих отдельные вопросы действующего законодательства.

В то же время среди практических работников низового (как правило, районного уровня) правоохранительных органов преобладает наличие небольшого (до 2 лет) стажа практической работы по специальности. Подобные субъекты не всегда имеют надлежаще полученное высшее юридическое образование. Причем подобная ситуация характерна для многих иных регионов нашей страны. В связи с этим иногда достаточно сложно бывает добиться соблюдения требований действующего законодательства, чему препятствует не только и не столько сопротивление некоторых работников правоохранительных органов, сколько описанная выше ситуация с состоянием образовательного уровня отдельных их представителей. Весьма курьезная ситуация в данном случае, приводимом здесь в качестве примера из личной адвокатской практики автора, имела место в Волжском РУВД города Саратова в июле 2005 года. Суть случившегося: стажер оперуполномоченного Л. длительное время думал о том, допускается ли присутствие при процедуре отбора объяснения у гражданина одновременно двух адвокатов. Л. имел в описываемое время звание сержанта милиции. Сначала данный сотрудник милиции попытался возразить против такого внимания к его действиям. Этому не помешало даже присутствие при проводимом им мероприятии представителя руководства ОБЭП ГУВД области. Однако затем, проведя непродолжительную консультацию с начальником сво-



некоммерческих организаций, жителей города и органов местного самоуправления. В состав Палаты входит 21 уполномоченный представитель некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность на территории города. Срок полномочий членов Общественной палаты – 2 года.

Общественная палата Ижевска наделена полномочиями:

участвовать в разработке программ социально-экономического развития города Ижевска, осуществлять общественный контроль над их реализацией;

приглашать на заседания Общественной палаты руководителей Администрации города Ижевска с информацией о своей деятельности и о положении дел в отрасли;

инициировать проведение общественной экспертизы, а также запрашивать проекты муниципальных правовых актов органов местного самоуправления для проведения общественной экспертизы;

вносить предложения в адрес муниципальных заказчиков о включении членов Общественной палаты в работу конкурсных комиссий по размещению заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для муниципальных нужд;

направлять членов Общественной палаты для участия в работе постоянных комиссий и сессий Городской думы города Ижевска с правом совещательного голоса.

Как видно из приведенного перечня полномочий, члены Общественной палаты имеют определенные возможности для участия в городском управлении. В современной политической науке широкое распространение получил десизионный (от англ. decision - решение) подход к определению элиты как круга лиц участвующих в принятии стратегических решений<sup>400</sup>. В рамках этой парадигмы члены Общественной палаты Ижевска, также как и их коллеги в других городах, потенциально являются членами городской элиты.

Однако решения городских общественных палат и подобных им структур в современных российских общественно-политических реалиях носят рекомендательный характер. Исключительно «совещательный голос» представителей гражданского общества при принятии органами власти ключевых решений не позволяет в полной мере использовать их потенциал.

Кроме того, на практике при реализации функций общественной экспертизы социально-значимых решений городских властей, возникают определенные сложности, связанные с дефицитом у представителей гражданского общества специальных, профессиональных знаний по рассматриваемым вопросам. Тем не менее, без активного участия представителей гражданского общества в разработке и экспертизе ключевых решений муниципальной власти невозможно добиться существенного повышения их качества.

Как писал Сэмюэл Хантингтон, политическая модернизация связана со все большим участием в политике самых различных общественных групп<sup>401</sup>. Нередко

<sup>400</sup> См. об этом: Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России. Вехи исторической эволюции. М., 2006. С.10

<sup>401</sup> Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М.:Прогресс-Традиция, 2004. С.52

В 2003 г. в парламентских выборах участвовали 23 партии, из которых 17 оказались «политическими новичками», а 6 – «старыми» партиями. Приняло участие в голосовании 59 684 768 человек. Исходя из этих данных норма входа составила 74% (17/23), а норма проникновения 59% (35 199 597 человек, отдавших голоса за «новые партии» / 59 684 768 человек, принявших участие в голосовании). Величина барьеров входа поэтому оказалась равной 15% (74-59). Относительный размер новой партии составил 57% от старой (средняя доля новой партии 35 199 597 / 17 = 2 070 564,5 / средняя доля старой партии 21 633 570 / 6 = 3 605 595). Норма выхода из партийной системы в 2003 г. равнялась 96% (22 «потерявшиеся» с 1999 г. партии / 23 партии, принявших участие в выборах 2003 г.). Таким образом, доля выживших партий – 26% (6 старых партий / 23 партии принявших участие в голосовании).

В Государственную думу 2007 года участвовало 11 партий. Из них 3 партии можно считать новыми в этом избирательном цикле, а 8 – старыми. Исходя из имеющихся данных электоральной статистики, мы получаем такие величины барьеров «входа-выхода» в партийную систему. Норма входа составила 27% (3/11). Норма проникновения равнялась 10% (6 732 660 человек, отдавших голоса за новые партии / 68 777 136 человек, принявших участие в выборах). Таким образом, величина барьеров входа составила 17% (27%-10%). Относительный размер новой партии в 2007 году был равен 29% от старой (средняя доля новой партии 6 732 660 / 3 = 2 244 220 / средняя доля старой партии 62 044 476 / 8 = 7 755 560). Норма выхода в данном избирательном цикле равнялась 136% (15 выбывших партий по сравнению с 2003 годом / 11). Доля выживших партий составила 73% (8 старых партий / 11).

Для удобства анализа представим данные в виде таблицы:

Таблица 1.

Динамика российской партийной системы

Показатель	Избирательный цикл 1993-1995 гг. (%)	Избирательный цикл 1995-1999 гг. (%)	Избирательный цикл 1999-2003 гг. (%)	Избирательный цикл 2003-2007 гг. (%)
Норма входа	81	69	74	27
Норма проникновения	46	57	59	10
Величина барьеров входа	35	12	15	17
Относительный размер новой партии	19	38	57	29
Норма выхода	12	127	96	136
Доля выживших партий	19	31	26	73

Анализ представленных данных показывает, что отчетливо проявила себя тенденция к снижению удельного числа новых партий в избирательном цикле («норма входа»). Линейная логика развития ситуации позволяет говорить, что пар-

тийная система России в ядерной своей части сформировалась. Это не означает, что невозможно появление новых «игроков» на партийном поле, но их влияние будет малозначительным, что подтверждается и снижением «нормы проникновения». То есть процент голосов, отданных за новые партии, имеет тенденцию к снижению. «Всплеск» данного показателя в циклах 1995-1999 и 1999-2003 годов объясняется входом в политическую систему в это время «партий власти» - «Единство» и «Отечества – Вся Россия» в 1999 году и «Единая Россия» в 2003 году.

Третий показатель – «величина барьеров входа», представляющая собой разницу между «нормой входа» и «нормой проникновения», начиная с 1995 года, демонстрирует незначительный, но устойчивый рост. «Вход» в российскую партийную систему становится все более сложным. Во многом это определяется изменением на законодательном уровне<sup>99</sup>. Наиболее успешный властный партийный проект «Единая Россия» обеспечил взрывной рост «относительного размера новой партии» в цикле 1999-2003 годов. После этого в 2003-2007 годах новые партии не пользовались особой популярностью у избирателей.

Пятый индикатор – «норму выхода» - имеет смысл анализировать в сравнении с «долей выживших партий» и «нормой входа». Так, за исключением первого цикла 1993-1995 годов, во всех последующих доля выбывших из политики партий превышала долю «выживших». Это обстоятельство позволяло характеризовать отечественную партийную систему как неустойчивую. Однако существуют свидетельства в пользу стабилизации партийной структуры России, проявившие себя в цикле 2003-2007 годов, где наряду с рекордной «нормой выхода» наблюдался почти трехкратный рост «доли выживших партий». По всей видимости, мы имеем дело с приближением партийной системы России к «точке равновесия» и достижения временной стабильности, «вымывании» всех «лишних» партий. Оставим пока в стороне рассуждения о естественности или технологичности данного процесса. Более важным является то, что вывод о стабилизации партийной системы подтверждается тем, что в цикле 2003-2007 годов «доля выживших партий» впервые в новейшей российской истории превысила (причем в три раза) «норму входа». Таким образом, мы можем утверждать, что круг акторов в лице партий, воздействующих на политизацию массового сознания и поведения, фактически очерчен. Появление новых партийных субъектов вовлечения граждан в политику не предвидится. Рынок партийных механизмов политизации общества в настоящее время если не монополизирован, то в достаточной мере олигополизирован. Каждый из главных «игроков» на нем (парламентских партий) не заинтересован в его существенном переформатировании.

Аналогии с рыночным анализом могут быть продолжены при попытках определить фундаментальный фактор, влияющий на мобилизационные способности партий в современных условиях. В экономических системах основополагающим фактором является цена, которая уравнивает спрос и предложение, а манипулирование ценой является одним из инструментов активизации спроса. В случае с

<sup>99</sup> Подробный анализ законодательных новаций в партийной сфере см.: Турищев С.В. Политические партии как субъект формирования Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва // Актуальные проблемы российского права. 2008. №1. С. 25-31.

снижения политической конкуренции в результате растущей «партизации» региональных и локальных представительных органов. В первой половине 2000-х годов сформировалась устойчивая доминирующая партия – «Единая Россия», которая на абсолютном большинстве выборов различного уровня стала системно получать большинство мест в соответствующих парламентах. В то же время, значительная часть активистов гражданского общества, по тем или иным причинам, не считала для себя возможным вступить ни в партию «Единая Россия», ни в другие политические партии, зарегистрированные в Российской Федерации. Таким образом, они оказались не представлены в законодательных (представительных) органах власти. Соответственно, возможности участия «беспартийного» сегмента гражданского общества в выработке решений на государственном и муниципальном уровне оказались существенно ограничены. Данная ситуация подтолкнула к формированию специальных площадок (общественных палат, общественных и консультативных советов при различных органах власти) для учета мнений и предложений представителей гражданского общества.

В данном контексте уместно вспомнить позднесоветский опыт закрепления представительства общественных организаций в высшем органе государственной власти – Съезде народных депутатов СССР. М. С. Горбачёв на XIX конференции КПСС в 1988 году объявил курс на политическую реформу. 1 декабря 1988 года был принят закон СССР «О выборах народных депутатов СССР»<sup>398</sup>, и внесены необходимые изменения в Конституцию СССР 1977 года. В соответствии с указанными нормативными правовыми актами 1/3 депутатов Съезда народных депутатов СССР (750 из 2250) избиралась от общесоюзных общественных организаций (КПСС, профессиональных союзов, комсомола, женских советов, организаций ветеранов войны и труда, научных обществ, творческих союзов, других общественных организаций). По замыслу «архитекторов перестройки» эти меры призваны были аккумулировать энергию и инициативу общественности для демократизации политической системы, стимулирования дискуссии и генерирования альтернативных точек зрения при рассмотрении вопросов в союзном парламенте.

Современный процесс институционализации участия некоммерческого сектора в определении и реализации политики государственных и муниципальных органов в различных сферах социальной и экономической жизни общества имеет, по существу, схожие целевые установки, естественно, при иной административно-политической организации.

Рассмотрим практику взаимодействия органов власти и общественных формирований на примере муниципального образования «город Ижевск».

В Ижевске Общественная палата создана в соответствии с решением Городской думы г. Ижевска от 13 сентября 2007 года №295<sup>399</sup>. Общественная палата города Ижевска является постоянно действующим консультативно-совещательным органом, созданным в целях регулярного взаимодействия негосударственных

<sup>398</sup> О выборах народных депутатов СССР: Закон СССР от 01 декабря 1988г. // Ведомости ВС СССР. 1988. №49. Ст. 729

<sup>399</sup> Решение Городской думы г. Ижевска от 13 сентября 2007 года №295 «Об Общественной палате города Ижевска» (в ред. от 31 марта 2011г.) // Ижевский вестник. 2007. №5; Известия Удмуртской Республики. 2011. №37

вательном учреждении; получение взятки за устройство детей в детские сады и школы.

«Черные» обороты в высшем образовании нашей страны составляют около 1 млрд. долл. в год. По данным ЮНЕСКО, в России сумма святок равна 520 млн. долл. в год, что тоже немало. Поводом для возбуждения уголовных дел о взяточничестве в образовании в 70 % случаев явились заявления студентов. Ежегодно более 1000 студентов у нас освобождаются от уголовной ответственности в соответствии с примечанием к ст. 291 УК РФ, согласно которому лица, давшие взятку, освобождаются от уголовной ответственности, если были принуждены к ней или добровольно сообщили в органы<sup>396</sup>.

На ряду с существующими можно предложить следующие варианты решения данной проблемы. Необходимо не только постоянное распространение информации о реальных масштабах взяточничества как формы проявления коррупции, об ущербе, который несет общество и государство в результате этого, об ответственности за получение и дачу взятки, но и активизация мер противодействия ложным представлениям о взяточничестве в обществе, формирование резко негативного отношения к взяточничеству у молодого поколения.

Д.П. Соснин,  
Общественная палата  
(г. Ульяновск)

## РОССИЙСКИЕ ГОРОДСКИЕ ЭЛИТЫ: ПРАКТИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА

Российская федеральная власть в последние годы предприняла ряд серьезных шагов по институционализации участия гражданского общества в формировании государственной политики по решению наиболее важных вопросов экономического и социального развития. В 2005 году был принят Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации»<sup>397</sup>. В период с 2006 по 2010 годы, опираясь на опыт формирования и организации работы Общественной палаты Российской Федерации, аналогичные институты были созданы в большинстве субъектов РФ, а также во многих муниципалитетах. Отчасти эта волна институционализации взаимодействия органов власти и гражданского общества объясняется данью, своего рода, административно-политической моде, копированием нижестоящими органами власти федерального образца. В тоже время она имеет под собой и существенные объективные основания.

Одной из основных причин появления постоянно действующих площадок коммуникации власти и общества стала необходимость компенсации последствий

<sup>396</sup> Образование и коррупция // Антикоррупционер.2009.- №5. – Режим доступа: <http://www.anti-corruption.ru/>

<sup>397</sup> Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 04 апреля 2005г. № 32-ФЗ (в ред. от 03 мая 2011г.) // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; 2011. № 19. Ст. 2706

партийными технологиями политизации общества таким фактором, как нам представляется, выступает идеологичность партии. По нашему мнению, существует обратная зависимость между уровнем идеологичности партийной программы и мобилизационными возможностями партии. Исходный теоретический посыл здесь заключается в том, что идеологическая гибкость позволяет эффективно политизировать сознание и поведение широких социальных групп, в то время как идеологическая жесткость, напротив, сужает нишу партии на политическом рынке. Наиболее ярко эта корреляция проявилась в отношении «партий власти», которые действовали в отечественной политической системе, начиная с 1993 года.

Кроме идеологических, по своей сути субъективных, препятствий тотальному доминированию в вовлечении граждан к политической деятельности, для партий существует и объективные пределы распространения политизационных механизмов. Их природа заключается в том, что практически все социальные процессы имеют рамки возможных изменений, в первую очередь из-за ограниченности ресурсов, а их график имеет вид логистической кривой. Поэтому, естественно предположить, что распространение партийных усилий по политизации общественных отношений теоретически ограничено числом избирателей в стране<sup>100</sup>. Наиболее очевидной формой одобрения партийной позиции со стороны избирателя является голосование за данную партию. Одним из главных факторов, определяющих скорость процессов партийной политизации, является межличностное общение (в т.ч. и через СМИ) между сторонниками данной партии, то есть теми, кто уже голосовал за нее на прошлых выборах, и теми, кто еще колеблется или вообще ничего не слышал о ней. Если обозначить число людей, подвергнувшихся воздействию партийных механизмов политизации, к моменту времени  $t$  через  $y_t$ , то число лиц, которых, в принципе можно еще сагитировать, составит  $M - y_t$ , где  $M$  – общее число избирателей (либо число избирателей в данном политико-идеологическом сегменте). Мы считаем, что прирост числа сторонников партии пропорционален числу встреч между реальными сторонниками и сомневающимися. Число таких встреч пропорционально произведению  $y_t(M - y_t)$ . Формализация этих содержательных предположений приводит к следующему разностному уравнению:

$$y_t - y_{t-1} = a y_{t-1} (M - y_{t-1}),$$

где  $a$  – коэффициент пропорциональности<sup>101</sup>.

Если перенести  $y_{t-1}$  в правую часть уравнения, то получим:

$$y_t = y_{t-1} + a y_{t-1} (M - y_{t-1}).$$

Из данного уравнения видно, что число избирателей, готовых принять партийную программу в данный момент времени, зависит от числа избирателей, принявших ее в предыдущий момент времени (на прошлых выборах), потенциальной емкости данного идеологического сегмента и коэффициента пропорциональности, который в данном случае включает в себе все факторы политической конъюнкту-

<sup>100</sup> По данным Центризбиркома, на 1 июля 2009 года численность избирателей (старше 18 лет, дееспособные, не осужденные), проживающих в РФ, - 107,9 млн; с проживающими за рубежом - 109,6 млн человек (<http://www.newsru.com/russia/28aug2009/electorat.html>). Прочитать от 03.05.2011).

<sup>101</sup> См.: *Плотинский Ю.М.* Теоретические и эмпирические модели социальных процессов. М., 1998. С.182.

ры в широком смысле слова. Вот почему деидеологизация партийных механизмов политизации общества жизненно необходима «партиям власти».

Рассмотрим, каким образом данное уравнение можно применить для исследования потенциала партийных механизмов вовлечения граждан в политику на примере «партий власти». В качестве исходных условий зададим следующие. За отправную точку ( $y_{t-1}$ ) примем результат первой «партии власти» «Выбор России» на выборах в Госдуму 1993 г. – 8 339 345 голосов. За потенциальную емкость политического сегмента, который может вовлечь «партия власти» в политику ( $M$ ) – число голосов, полученных Д.А. Медведевым на президентских выборах 2008 года – 52 530 712 голосов (наивысший показатель, полученный действующей властью). Коэффициент пропорциональности ( $a$ ) – показатель, корректирующий линейность политического развития, и учитывающий влияние «окружающей среды». В нормальных условиях, когда «окружающая среда» нейтральна, не мешает и не помогает партиям вовлекать граждан в политику  $a=1/M$ , то есть в нашем случае  $a=1/52530712$ ,  $a$  приблизительно равно  $0,00000001903$  ( $1,903 \cdot 10^{-8}$ ). Занесем эти данные в электронные таблицы Excel.

Таблица 2.

Использование электронных таблиц Excel для исследования процессов партийных механизмов вовлечения граждан в политику

А	В	С
8 339 345	0,00000001903	52 530 712

На основе рассмотренного выше разностного уравнения составим формулу, пригодную для использования в электронных таблицах:

$$=A1+B\$1*A1*(C\$1-A1),$$

и поместим ее в ячейку A2. При этом знак \$ показывает, что мы зафиксировали в формуле адреса ячеек B1 и C1 и данные, заложенные в них, меняться не будут, так как являются константами.

При умножении данной формулы вниз получим следующие результаты:

8339345 1.903E-08 52530712  
 15352414.86  
 26214294.35  
 39342450.4  
 49216328.18  
 52320536.07

Логистическая кривая в данном случае имеет вид:

В статье 290 УК РФ получение взятки определяется как получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействия) входят в круг служебных полномочий должностного лица, либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе<sup>394</sup>.

Основной объект получения взятки – общественные отношения в сфере обеспечения нормального функционирования законной публичной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Объективная сторона преступления состоит из признаков, к числу которых, в частности, относятся: а) получение лицом лично или через посредника взятки; б) получение ее за выполнение определенных действий (бездействие) должностного лица в пользу взяткодателя или представляемых им лиц.

Субъектом получения взятки может быть лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти, либо выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Субъективная сторона получения взятки характеризуется прямым умыслом и корыстным мотивом, который с необходимостью вытекает из сущности получения взятки.

Квалифицирующими признаками получения взятки являются: а) получение должностным лицом взятки за незаконные действия (бездействие) (ч.2 ст.290 УК РФ); б) деяния, предусмотренные частями первой или второй статьи, совершенные лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления (ч.3 ст.290 УК РФ). Законодатель выделяет следующие особо квалифицирующие признаки получения взятки (ч. 4 ст. 290 УК): а) получение взятки по предварительномуговору или организованной группой; б) неоднократность получения взятки; в) получение взятки, совершенное путем ее вымогательства; г) крупный размер получения взятки<sup>395</sup>.

Наиболее характерными видами взятки, связанных с коррупцией в сфере образования, являются следующие: получение взятки за поступление в высшее учебное заведение; получение взятки членами экзаменационных комиссий; получение взятки за сдачу экзаменов и зачетов в учреждениях среднего и высшего профессионального образования; получение взятки за заключение договора аренды помещений в образовательном учреждении и превышение должностных полномочий путем незаконной сдачи в аренду государственного имущества; получение взятки за выдачу дипломов и аттестатов лицам, не прошедшим обучения в образо-

<sup>394</sup> "Уголовный кодекс Российской Федерации" от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 21.07.2011) (с изм. и доп., вступающими в силу с 07.08.2011) – Режим доступа : [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).

<sup>395</sup> Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. А.В. Бриллиантова. – М.: Издательство «Проспект», 2010.

действия гарантий с поставленными перед ними целями, которые выступают основными критериями оценки его работы.

Следует различать конечные (социальные) и непосредственные (юридические) цели механизма гарантирования, имеющие, в свою очередь, два уровня. На первом уровне обеспечивается: а) воспитательное воздействие гарантий, б) профилактика, выявление и устранение дефектов реализации прав и обязанностей, в) восстановление нарушенных прав, выполнение неисполненных обязанностей. Основная задача этого уровня эффективности – точная, в соответствии с законом, реализация прав и обязанностей граждан. Её выполнение создает основу для достижения цели второго уровня – удовлетворение потребностей и интересов общества и личности.

Анализ эффективности гарантирующего механизма предполагает разработку способов оценки результатов его действия, для чего необходимо изучить изменения, произошедшие с объектом воздействия гарантий в результате работы механизма гарантирования. Эти изменения состоят в:

- степени реализованности субъективных прав и юридических обязанностей;
- степени удовлетворения социальных интересов и потребностей личности.

Важен вопрос о методике измерения эффективности юридических гарантий, для чего понятия целей, уровней, результатов механизма гарантирования должны переводиться в соответствующие количественные и качественные зависимости, позволяющие определить необходимые параметры результативности процесса реализации гарантий.

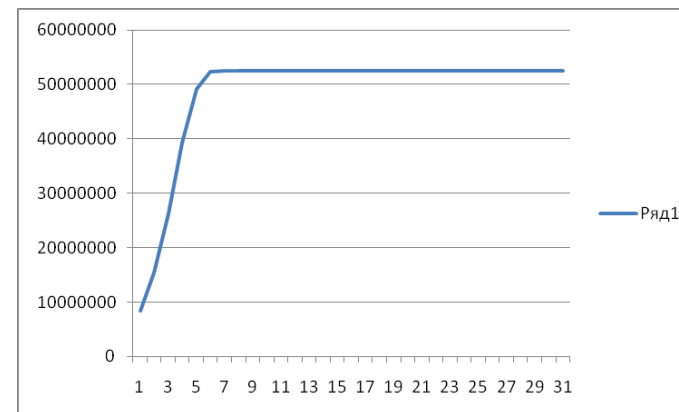
Думается, что одним из составных элементов этой методики будет понятие экономичности процесса гарантирования, отражающего уровень необходимых для создания гарантирующего механизма дополнительных затрат, издержек, которые находятся в определенном соотношении с социальной ценностью тех или иных видов гарантий.

*Л.Н. Смотров*  
Балашовский институт (филиал)  
Саратовского государственного  
университета им. Н.Г. Чернышевского

### ПОЛУЧЕНИЕ ВЗЯТКИ КАК ФОРМА ПРОЯВЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ

В Российской Федерации в условиях глобальных перемен экономического, организационного и идеологического характера, реформирования государственного аппарата вопросы соблюдения законов и борьбы с преступностью являются приоритетными. На фоне этих процессов особую криминологическую остроту и политическую значимость приобретает противодействие коррупции. В качестве наиболее опасной и распространенной формы проявления коррупции выступает взяточничество.

Взяточничество – собирательный термин, охватывающий собой два самостоятельных состава должностных преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления – получение взятки и дачу взятки.



Из данных таблицы и графика следует, что при идеальном развитии ситуации и исключая влияние окружающей политической среды в 1995 году «партия власти» должна была вовлечь в политику 15 352 414 человек, в 1999 году – 26 214 294, в 2003 году – 39 342 450, в 2007 году – 49 216 328. Сопоставим полученные идеальные показатели с реальными, вычислим отклонения и сделаем выводы относительно влияния окружающей среды на процесс вовлечения граждан в политику партиями власти:

**Таблица 3.**  
Сопоставление идеальных и реальных результатов голосования

Год	Идеальный результат (голосов)	Реальный результат (голосов)	Отклонение (%)
1995	15 352 414	НДР – 7 009 291 ПРЕС – 245 977 <b>Всего – 7 255 268</b>	- 52,74
1999	26 214 294	Единство – 15 548 707 ОВР – 8 886 697 НДР – 791 160 <b>Всего – 25 226 564</b>	- 3,73
2003	39 342 450	Единая Россия – 22 779 279	- 42,1
2007	49 216 328	Единая Россия – 44 714 241 Справедливая Россия – 5 383 639 <b>Всего – 50 097 880</b>	+ 1,8

Имеющиеся данные позволяют сделать вывод, что наименее эффективно партийные механизмы вовлечения граждан в политику, их политизации были задействованы «партиями власти» в промежутке между 1993 и 1995 годами и в интервале между 1999 и 2003 годами. И если первый неэффективный период хорошо

объясняется логически, исходя из общей тяжелой экономической ситуации, силы оппозиции, состояния глубокого политического кризиса, то второй вызван отсутствием партии-дублера, в результате чего не удалось политизировать весь потенциальный электорат. Наиболее эффективно механизмы вовлечения граждан в политику были задействованы партиями власти между 2003 и 2007 годами, когда был превышен даже «идеальный» (фактически недостижимый в обычных условиях) результат. К концу 2000-х годов партия власти стала чрезвычайно эффективным институтом политизации общественных отношений. При этом исполнительная власть установила почти полный контроль над вовлечением граждан в политику. Таким образом, альтернативная, несанкционированная властью политизация общества через партийные каналы фактически была исключена.

*В.В. Елистратова,*  
Саратовская государственная  
юридическая академия

#### **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА КАК ОСНОВА УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

На современном этапе развития российской государственности процесс взаимодействия власти, общества и бизнеса является важнейшим фактором ее укрепления.

Проблема государственного суверенитета теснейшим образом связана с проблемой взаимодействия власти, общества и бизнеса, поскольку именно они определяют сильное государство и обеспечивают укрепление государственного суверенитета и российской государственности в целом. Степень реальности и эффективности государственной власти определяет степень практической реализации государственного суверенитета.

Материальная основа государственного суверенитета зависит от уровня экономического развития страны, характера и совершенства производительных сил и производственных отношений, военно-промышленного и научного потенциала. Именно людские ресурсы выступают в качестве важнейшей основы государственного суверенитета, не имея непосредственного отношения к его содержанию<sup>102</sup>.

В условиях рыночной экономики государство не уходит из экономической сферы. Правовая политика государства призвана создать оптимальные условия для развития бизнеса. Важно обеспечить взаимодействие правовой политики федерального и регионального уровней, которая должна быть ориентирована на расширение свободы предпринимательства.

Роль государства в экономическом развитии неоднозначна. Представляется важным не просто усилить роль государства в экономике, а придать ей прогрессив-

средств, применяемых в правовом регулировании, а также в отличии от категории механизма гарантирования, акцентирующего внимание на внешних динамических связях гарантий в процессе реализации права. Механизм гарантирования – это работа структуры гарантий, совокупность внешних связей её элементов.

Реализация института гарантий предполагает различные процессы и, следовательно, угол зрения на гарантии не только как на внешние средства контроля (охраны, защиты), приданные тому или иному праву, но как на сложный системный механизм обеспечения правового статуса личности, образуемый совокупностью условий, средств, форм, режимов воздействия на различные социальные сферы и находящийся во взаимодействии с иными социальными системами. Звенья механизма гарантирования соответствуют этапам реализации субъективного права и юридической обязанности.

В механизм гарантирования можно включить, во-первых, совокупность юридических средств, инструментов, представляющих своего рода институциональный уровень этого механизма и, во-вторых, его субъективную, индивидуальную часть, аккумулирующую процессы сферы сознания, воли субъекта, которые создают внутренний (субъективный) механизм контроля реализации прав и обязанностей.

Содержание первой части механизма гарантирования составляют юридические нормы, охранительные правоотношения. Формы реализации и защиты прав и обязанностей, юридическая ответственность, институты контроля, надзора, жалоб и заявлений граждан и ряд других элементов. Есть некоторые практические проблемы оптимизации гарантирующих средств, части общего механизма реализации прав и обязанностей личности. Так, применительно к юридическим нормам очевидна проблема расхождения нормативного и фактического механизма гарантирования, в результате чего последний может приобретать формы, противоречащие принципам права, социальной справедливости.

Вторую, субъективную, часть механизма гарантирования образуют:

1) юридические свойства субъектов права (правоспособность, дееспособность, деликтоспособность), б) их правосознание и правовая культура, в) правовые привычки субъектов.

Таким образом, механизм гарантирования – сложная правовая категория. Как целостное образование он функционирует через свои части, звенья, вступающие в действие на определенных участках реализации прав и обязанностей. В правовых отношениях эти элементы составляют характерные комбинации в зависимости от конкретных форм правореализации – соблюдения, исполнения, использования и применения правовых норм. Отдельные звенья механизма гарантирования обладают универсальным характером действия, другие устанавливают режимы гарантирования прав и обязанностей в конкурентных отраслях законодательства.

В настоящее время особенно актуальна проблема эффективности механизма гарантирования, разработка которой позволит точнее оценивать работу государственных органов, общественных организаций, должностных лиц по обеспечению прав и обязанностей граждан.

Эффективность гарантирующего механизма требует анализа понятия, уровней, критериев эффективности гарантий, методов её измерения. Эффективность гарантирующего механизма определяется как соотношение действительного результата

<sup>102</sup> См.: Пастухова Н.Б. К вопросу об определении и основных признаках государственного суверенитета // Вестник СГАП. 2009. № 4. С. 46.

Поэтому юридический позитивизм, определивший целую эпоху в развитии теории права и теории правотворчества, постепенно уступает место современным синтетическим концепциям права, отражающим обеспокоенность общества конца XX и начала XXI вв. кризисом правопорядка, в основе которого лежит утрата людьми традиционных моральных и культурных ценностей.

*Третий, современный этап*, развития понятия правотворчества и концепций механизма правообразования начинается примерно с XX века и в качестве главного отличия имеет нарастание кризиса концепций юридического позитивизма в понимании права и правообразования. Этот кризис был вызван значительной неудовлетворенностью результатами предыдущего этапа государственного правотворчества и в целом государственного правопорядка, основанного на произволе политической власти и порожденных им тоталитарных режимов. Новые представления о природе правотворчества основывались на почти общем признании принципиальной невозможности создания абсолютно закрытых для действия социальных факторов правовых систем и серьезной неудовлетворенности позитивистской моделью правоприменения. Юридическая практика нуждалась в гораздо более широком вовлечении социальных факторов в процесс принятия правовых решений на индивидуальном уровне.

*Т.В. Синокова,*  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

### О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ МЕХАНИЗМА ГАРАНТИРОВАНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН

Гарантии прав и обязанностей граждан – это специальные средства, факторы и условия, обеспечивающие возможность реализации, охраны и защиты прав и обязанностей граждан. Права и обязанности граждан обеспечиваются целостной системой юридико-социальных мер различной законодательной направленности, имеющих целью перевод в практику социальных отношений нормативных установлений законодателя. Эффективность гарантий не может быть исчерпана анализом реализации отдельных обеспечительных инструментов (судебной защиты, государственного принуждения, ответственности и и.д.), используемых в тех или иных отдельных ситуациях правоприменения. Гарантирование прав и обязанностей личности по своей социально-юридической сущности есть качественно своеобразный процесс регулирования общественных отношений, не сводимый в реализации тех или иных правовых институтов.

Структура гарантий – это их внутреннее содержание. Структура гарантий акцентирует внимание на их внутренней форме, строении, выявлении устойчивых связей её элементов, оказывающих в совокупности гарантирующее воздействие на субъективные права и юридические обязанности. Понятие структуры гарантий раскрывает внутренний статический аспект данного института в отличие от понятия системы гарантий, отражающего видовое разнообразие гарантирующих

ный характер в целях формирования эффективного государства<sup>103</sup>. Для этого следует четко определить основные функции эффективного государства в условиях переходной экономики и реализовывать их, подкрепляя действенной системой исполнения судебных решений.

Государство, чтобы быть эффективным, обязано обеспечить правовую базу для функционирования рыночной экономики. Система правовых норм призвана закрепить законный статус частных предпринимателей, определить права частной собственности и гарантировать соблюдение контрактов.

Функция регулирования рыночной экономики теснейшим образом связана с социальной функцией государства, обеспечивающей развитие благосостояния общества. Необходимо создать систему социальных гарантий и социальной защиты граждан.

Стратегическая функция заключается в обеспечении современной и эффективной трансформации экономики в быстро меняющемся мире. Государство должно развивать прогнозирование, разрабатывать и выполнять экономические, социальные, научно-технические, экологические программы.

Защитная функция государства в условиях рыночной экономики направлена на защиту собственности, охрану интересов потребителей, создание равных условий для конкуренции, антимонопольное регулирование, поддержку отечественных производителей и потребителей, а также на защиту от разного рода посягательств на свободную экономическую деятельность. Особая роль отведена власти в регулировании трудовых отношений, защите интересов работников.

При выполнении вышеназванных функций в сфере целенаправленной экономической политики государственная власть должна руководствоваться тем, что она не конкурирует с бизнесом, а помогает ему. Государство берет на себя только то, что неспособен обеспечить частный бизнес. В необходимых случаях власть частично покрывает убытки частных хозяйствующих субъектов, чтобы обеспечить прибыль частным предпринимательским структурам<sup>104</sup>.

История развития социума и особенности становления бизнеса в России подтверждают необходимость создания демократических структур, политико-правовых механизмов защиты от взаимных притязаний власти и бизнеса на роль лидера в обществе. Эффективность модели взаимодействия бизнеса и власти состоит в поддержании их равновесия через заинтересованность обеих сторон в сохранении властных позиций, как с целью извлечения дохода, так и для обеспечения безопасности жизни, собственности и самой власти как самостоятельного блага. Сегодня Россия ориентирована на обеспечение баланса интересов власти и бизнеса, но не является пока гарантом эффективности его развития.

Связь власти и бизнеса с обществом проявляется в их социальной сущности. Власть должна быть легитимной, значит, эффективной и гуманной. Эффективность государственной власти определяется полезностью населению, обеспечением

<sup>103</sup> См.: Бексултанов В.А. Изменение роли и функций современного государства и проблема обеспечения экономической безопасности // Политика и общество. 2008. № 5. С. 25.

<sup>104</sup> См.: Асташкин М.К. Роль государства в становлении и обеспечении сохранности современного рыночного механизма // Вестник СГАП. 2005. № 4. С. 191–192.

качества жизни людей. Это возможно лишь в процессе взаимовлияния власти и общества.

Кризис легитимности государственной власти обусловлен ее слабостью, зачастую неспособностью решать актуальные проблемы российской действительности, недоверием населения к власти, его недовольством деятельностью государственной власти. Уровень доверия граждан к власти зависит от уровня их социальной защищенности.

Одна из важнейших проблем бизнеса – проблема соотношения и балансировки частных и публичных интересов. Частный интерес основан на стремлении к систематическому извлечению максимальной прибыли. Однако цели бизнеса сегодня недостижимы без ориентиров на базовые ценности человеческой жизни. В целом срабатывает универсальный принцип полезности для общества. Отсутствие балансировки между публичными и частными интересами предпринимателей может наносить вред не только экономического, но и социального, политического, нравственного характера<sup>105</sup>. Первостепенной задачей государства в этом направлении следует считать стимулирование и мотивацию добровольного соглашения интересов бизнеса с интересами государства и общества.

О.И. Цыбулевская и Е.В. Цыбулевская совершенно справедливо отмечают, что «основная задача предпринимательской этики состоит в необходимости взять моральную ответственность на себя в условиях ослабления нравственного и правового порядка. В конечном счете это выгоднее, чем приспособление или злоупотребление пробелами и коллизиями в праве, ибо перспективы роста при совершенстве системной организации бизнеса неоспоримо выше, чем возможные временные выгоды от дезорганизации»<sup>106</sup>. Однако в реальной жизни сегодня бизнес очень часто руководствуется именно временными выгодами, что подрывает его нравственную составляющую. Контроль со стороны государства необходим. С другой стороны, в сознании российского общества все более отчетливо обозначается отход от негативного отношения к бизнесу, понимание значимости его социальной роли.

Ответственность, по мнению Т.В. Милушевой, должна стать основополагающим принципом деятельности власти. Правовой институт ответственности государства связан со способностью общества предупреждать и устранять безответственность, произвол, незаконные действия и поведения власти<sup>107</sup>.

Бизнесу нужна поддержка всего общества и всех его институтов. Политические партии являются мощным потенциалом в развитии результативных отношений между федеральными и региональными органами власти и представителями бизнеса.

<sup>105</sup> См.: Овечкин А.П. Предпринимательская деятельность как объект правового регулирования // Право и государство. 2006. № 7. С. 66.

<sup>106</sup> Цыбулевская О.И., Цыбулевская Е.В. Государство, гражданское общество, бизнес: проблемы взаимодействия в условиях финансового кризиса // Политико-правовые проблемы взаимодействия власти и бизнеса в условиях кризиса: Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 15-летию Саратовской областной Думы и 100-летию Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского. – Саратов, 2009. С. 352.

<sup>107</sup> См.: Милушева Т.В. Подходы к формированию концепции ответственности публичной власти в России // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 3. С. 49.

ский продукт народной жизни; что оно не творится произволом законодателя, но не представляется также совокупностью вечных безусловных неизменяемых начал. Право есть, по учению исторической школы, закономерно развивающийся элемент исторической жизни народов»<sup>392</sup>.

Историческая школа права, в свою очередь, стала предвестницей широкой тенденции к позитивизму и рационализму в правоведении, которые отрицали отвлеченный рационализм естественно-правовой доктрины и искали сокровенный смысл именно в сущем и стремились понимать позитивное право в его исторических формах.

XIX век дал огромное количество позитивистских трактовок права и правообразования, выступивших теоретической основой представлений о правотворчестве. Эти представления сводились к принципу признания государственной воли как единственной правообразующей силы. Из процесса правообразования в его юридических рамках устранялись все внесударственные правоформирующие факторы – социальные, политические, экономические. В свою очередь, воля законодателя фактически отождествляется исключительно с содержанием нормативного акта. Поэтому позитивистская доктрина правотворчества возлагает на законодателя, государственную власть, задачу создания универсальной, целостной, внутренне непротиворечивой и функционально замкнутой системы юридических норм, в которых содержатся алгоритмы принципиально всех решений по юридическим спорам и разрешению правоприменительных ситуаций. Эта концепция права является базовой для понимания природы и целей правотворчества, в том числе, выступает определенной программой строительства правотворческого механизма. От *типа* правотворческого механизма зависит и программа функционирования правореализации и правоприменения. Последние сферы правового регулирования в позитивистской культуре правотворчества выстраиваются жесткие дедуктивно-логические системы интерпретации воли законодателя, выраженной в его нормативных актах.

Однако общий итог эпохи юридического позитивизма к концу XX века нельзя считать положительным. Критика этой доктрины правопорядка имеет существенный элемент в аспекте именно правотворчества, так как выводит государственное правообразование из сферы этики и морали. По мнению Фридриха фон Хайека, именно распространенность позитивизма сделала защитников закона беззащитными перед новым подъемом деспотизма. После того, как их убедили принять определение закона, по которому любое государство является правовым государством, у них не осталось иного выбора, как действовать исходя из той точки зрения, которую Кельзен ретроспективно сформулировал так: «С точки зрения юриспруденции право (**Рехт**) в условиях правления нацистов было правом (**Рехт**). Можно сожалеть об этом, но мы не можем отрицать, что это был закон». Да, именно так это и рассматривалось, потому что господствующий позитивистский взгляд определяет закон именно таким образом<sup>393</sup>.

<sup>392</sup> Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1904. С.22.

<sup>393</sup> Хайек Фридрих Август фон. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. Пер. с англ. М., 2006. С.224.



доказывал, что соглашение людей есть основа всякой законной власти, и каждый человек через договор делается участником государственной власти. Власть, таким образом, переходит к суверену, образуемому из участников соглашения. Концепция правотворчества Руссо основывалась на следующих принципиальных положениях: всякая власть, не имеющая своим источником ясное и недвусмысленное выражение народного волеизъявления, не имеет права на существование; народный суверенитет не может быть ограничен никакими законами; законом может быть только такой акт, который одобрен народом; граждане равны перед законом.

Выдвижение в центр правотворческой доктрины законодательного акта, имеющего своим источником народный суверенитет, поставило вопрос о разумной организации государственной власти, в рамках которой народная воля получила бы свободное законодательное выражение. Концепцию такой организации разработал Джон Локк в работе «Два трактата о государственном правлении» и развил Шарль Монтескье. Согласно его теории разделения властей, поддержание режима свободы требует, чтобы публичные властные полномочия государства были разграничены и поделены между разными его органами, полномочными принимать законы (законодательная власть), претворять их в жизнь (исполнительная власть), осуществлять правосудие (судебная власть). Чтобы правотворческий механизм действовал безупречно, и власть в государстве не была узурпирована, Ш. Монтескье аргументировал иерархическое строение государственной власти через систему сдержек и противовесов. Считая законодательную власть верховной в стране, Ш. Монтескье не считал ее абсолютной и полагал, что другие власти должны иметь на нее влияние и собственные сферы компетенции.

Своеобразным завершением этого этапа развития правотворчества и правотворческого механизма можно считать обоснование И. Кантом и Г. Гегелем доктрины гражданского общества и правового государства, где гражданское общество – это отношения людей в их естественном, негражданском состоянии, где они независимы и автономны друг от друга. Основой гражданского общества, по Гегелю, выступает частная собственность. Государство – это политическая властная организация, которая призвана упорядочить отношения внутри гражданского общества и внести в эти отношения идеи разумности, свободы и права.

Однако не всякое государство может выполнить стоящие перед ним задачи охраны и защиты свободы и равенства людей – только правовое государство. В доктрине правового государства наиболее полно раскрылась идея рациональности общественного устройства и правового порядка. В силу этой рациональности право – источник не только государства, но оно и самодостаточно по своей сути, выступая свидетельством полновластия законодателя. Определенность, формальность и предсказуемость права становятся главными признаками правового государства и определяют сущность правообразования – рационально-творческий принцип построения правовой системы.

Смену идеологии правотворчества определила историческая школа права (Гуго, Савиньи, Пухта), которая выступила против разделения права на естественное и положительное. «Историческая школа, – отмечал Н.М. Коркунов, – выступила решительной противницей существования естественного права как особой системы норм наряду с правом положительным. Она доказала, что все право есть историче-

Процесс взаимодействия гражданского общества, государства и бизнеса должен основываться на обеспечении основных экономических, социальных, политических прав и свобод граждан. Необходимо совершенствование процесса участия общества в политико-правовой жизни государства. Большое значение придается правовой культуре и правовому воспитанию граждан. Только этот курс может повлиять на легитимность государственной власти в нашей стране и, как следствие, на эффективность взаимодействия власти, общества и бизнеса для достижения общих целей.

При взаимодействии власти и общества большое значение имеют позитивная правовая активность и инициатива граждан. В.А. Затонский в качестве элементов личностной подсистемы государственности выделяет следующие основные принципы взаимоотношений личности и государства: их взаимной ответственности, законности, равноправия, всеобщего уважения прав и свобод человека, его законных интересов, субъективные права и юридические обязанности<sup>108</sup>. Решение задач государственного строительства в значительной степени зависит от зрелости гражданского общества, которая определяет его стабильность.

*А.М.Иванов,*  
Северный (Арктический)  
федеральный университет

#### АСИММЕТРИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ПРОБЛЕМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И РЕГИОНОВ

Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Такое недвусмысленное и ко многому обязывающее определение официально закреплено в части 1 статьи 1 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ)<sup>109</sup>. Доктринальному толкованию данных положений Конституции РФ посвящено множество фундаментальных научных исследований и публицистических статей<sup>110</sup>. Однако закрепление основ федеративного устройства Российской Федерации не прекратило дискуссий по проблемам российского федерализма, более того, некоторые вопросы федеративного устройства России приобрели еще большую остроту, продолжая оставаться одними из наиболее обсуждаемых, как на практике, так и в теории.

<sup>108</sup> См.: Затонский В.А. Государство и личность в системе государственности (К вопросу о содержании базовых категорий государства и права) // Государство и право. 2007. № 10. С. 7.

<sup>109</sup> Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ). Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Собрание законодательства РФ. 2009. №4. С. 445.

<sup>110</sup> См.: Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. С. 85; Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008. С. 130; Булаков О.Н., Рязанцев И.Н. Парламентское право России: Курс лекций / Под ред. О.Н. Булакова. М.: Юстицинформ, 2007. С. 7; Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. С. 96 и др.

В последнее время вопросы симметрии и асимметрии в федеративном устройстве государства привлекают особое внимание ученых-конституционалистов. В юриспруденции появился термин «асимметричный федерализм», означающий федеративные отношения, основанные на неравенстве единиц составляющих федерацию в политических, административных, финансовых и иных сферах, и допускающие вариативность во взаимоотношениях субъектов Федерации с федеральным центром<sup>111</sup>. Появление интереса к проблемам федеративной асимметрии, во многом, обусловило осознание значимости этих вопросов в государственном строительстве, а также в той роли, которую они играют в развитии государства.

На протяжении значительного периода времени вопросам асимметрии федеративного устройства государств не уделялось должного внимания. Подобное упущение было обусловлено тем, что в классических симметричных федерациях, таких как США, Австралия, Швейцария субъекты были наделены равным конституционно-правовым статусом, а также равным объемом полномочий, в связи с чем, исследователи федерализма полагали, что симметрия федеративного устройства является нормой для таких государств.

Однако с начала 90-х годов XX века элементы асимметрии стали активно внедряться в федеративную практику различных государств (Бельгия, Канада, Индия и другие), что привело к увеличению количества асимметричных государств и, как следствие, повышению исследовательского интереса к данной теме<sup>112</sup>.

В связи с этим необходимо отметить позицию Ч.Д. Тарлтона, который предлагает обратить внимание не на формализованные федеральной Конституцией отношения, а на региональное разнообразие и многообразие каналов, при помощи которых каждый член Федерации взаимодействует с центральной властью и с другими субъектами. В этом случае легко обнаружить, что политические, экономические, социальные, культурные и иные особенности субъектов Федерации, существенно отличавшие их друг от друга, способствуют возникновению асимметричных отношений внутри федеративной системы<sup>113</sup>. При этом весьма характерно, что, по мнению Ч.Д. Тарлтона, асимметрия составных единиц в федеративном устройстве государства «имеет некие характерные особенности», которые выделяют их из однородной массы субъектов.

Говоря об асимметрии федеративного устройства России следует отметить, что, несмотря на, казалось бы, видимые признаки неравноправия субъектов Российской Федерации, многие авторы не согласны с выводом о наличии в территориальном устройстве России каких-либо элементов асимметрии.

В частности А.Ф. Зуйкова отмечает, что Конституция РФ закрепляет положение, согласно которому Россия – это конституционная симметричная Федерация, состоящая из 83 юридически равноправных субъектов, образованная по обще-

<sup>111</sup> См.: Дробужева Л.М. Проблемы асимметричной федерации в глазах элиты и масс // Федерализм в России: Сборник научных трудов / Под ред. Р. Хакимова. Казань: ИИ АНТ, 2001. С. 305.

<sup>112</sup> Elazar D.J. Federal Systems of the World: A handbook of federal? Confederal and autonomy arrangements. Harlow.: 1994. P. 275.

<sup>113</sup> Tarlton Ch.D. Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation // Journal of Politics. 1965. №27. P. 861.

Такой же тип механизма правообразования сохраняется в эпоху средневековья с той существенной разницей, что естественное право получает религиозное толкование и отождествляется с божественным законом, также вечным и неизменным и служащим вселенской опорой противоречивой деятельности государства.

Второй этап формирования философско-научных представлений о правотворчестве и правотворческом механизме хронологически относится к XVII и XVIII векам, когда теория естественного права стала постепенно освобождаться от религиозного толкования, и естественное право стало вновь рассматриваться как абстрактная система правил, вытекающих из человеческой природы и существующая, как в римскую эпоху, наряду с позитивным правом. Это «возвращение» к земному представлению разумности права стало предтечей кризиса самого подхода к дуализму естественного и позитивного права. Апофеозом рационалистического видения естественного права стала философия И. Канта, который выводил принципы естественного права из абсолютно априорных и безусловных велений человеческого разума («действуй так, чтобы твоя свобода совмещалась со свободой всех и каждого»).

В новое время идея естественного права получает развитие в доктрине естественных неотчуждаемых прав человека. Идеология Возрождения (XV-XVI вв.) использовала идеалы античного мира для создания нового мировоззрения, элементами которого были гуманизм – новое соотношение личности и государства, вера в безграничные возможности человеческого разума, опыта, творческие силы человека.

Церковная Реформация XVI века в западной Европе, ставшая духовным символом новой концепции человека и государства, идеологически была тесно связана с философией рационализма – направлением мысли, признающим разум основой познания и поведения людей и исходящего из идеи естественного порядка – бесконечной причинной цепи, пронизывающей весь мир. Новым в идее естественных и неотчуждаемых прав человека в контексте философии рационализма было утверждение, что эти права продиктованы разумом и даны человеку от природы без различия происхождения (Г. Гроций, Б.Спиноза, Дж. Локк, Ч. Беккариа). Важное правотворческое значение имела обоснованная Т. Гоббсом договорная теория происхождения государства, по которой люди, первоначально находившиеся в состоянии взаимной войны, вынуждены были заключить между собой общественный договор, согласно которому они отказывались от части своих прав в пользу государства.

Концепция общественного договора радикально изменяла господствующий прежде взгляд на источник публичной власти в государстве, каковым становилось теперь само общество. Очевидна правотворческая значимость данной доктрины, которая позволила пересмотреть вопрос о правообразовательной силе и механизме правотворчества. Если раньше таковым были божественная или патриархальная воли, то теперь этот механизм приобретал социальное происхождение и, к тому же, позволял ставить вопрос о пределах вмешательства государства в жизнь индивида и общества.

Значительным правотворческим потенциалом обладала и доктрина народного суверенитета Ж.Ж. Руссо, который в своем труде «Об общественном договоре...»

С.В. Ситников,  
Саратовская государственная  
юридическая академия

### ЭВОЛЮЦИЯ ДОКТРИНЫ ПРАВОТВОРЧЕСТВА В XVIII-XX ВВ

Важнейшей стороной деятельности государства является правотворчество – форма его регулятивной активности, имеющая своей целью формирование правовых норм, их принятие, изменение, отмену.

Категория «правотворчество» прошла длительный путь формирования. Современная теория правотворчества получила нынешний относительно обособленный вид во второй половине XX века. Однако корни ее лежат глубоко в истории юридической науки и практического правоведения. Формирование категориального аппарата правотворчества имеет важную специфику, которая состоит в том, что теория правотворчества теснейшим образом связана с основополагающими концепциями философии и теории права, пониманием права в рамках различных философских школ. От того, как исследователи видели природу права, по существу, зависели их представления о механизме его формирования.

«Отдельной» теории правотворчества в науке долгое время не существовало. По мере усложнения общественных отношений, представления о праве, его сущности, вызывают к жизни и определенные взгляды на формирование права, характер и способы правообразования и правотворчества. В ходе исторического развития последние становятся все более специфичными и противоречивыми у разных народов, государств, представителей разных мировоззренческих школ. *Понимание права* в классических философских школах – это одновременно и смысловые доктрины правотворчества, которые затем, в эпохи активной правообразовательной деятельности государственной власти послужили основой для развития взглядов на законодательный процесс, в том числе его прикладные технико-юридические разработки.

*Первый этап* формирования теории правотворчества можно связать с возникновением идеи естественного права, которая появилась впервые у древних греков, еще у Сократа, затем была развита в трудах Платона и Аристотеля и значительное продолжение получила у римских юристов.

Естественное право входило в качестве составной части в правовую систему Древнего Рима, и его идеи находили выражение в положительном праве, состоящем из законов и плебисцитов, эдиктов магистратов, актов сената, императорских конституций и мнений юристов<sup>391</sup>. Важно подчеркнуть, что такой симбиоз отражал соответствующие представления о механизме правообразования – естественное право выступало как бы объективной основой правового массива. Вокруг этой основы, вечной и неизменной, соответствующей природе человека и мироздания, как бы наслаивались установления государственной власти – изменчивые и отражающие различные национальные особенности.

<sup>391</sup> См.: Пухан Иво, Поленак-Акимовская Марьяна. Римское право / Пер. с макед. В.А. Томсинова и Ю.В. Филиппова / Под ред. проф. В.А. Томсинова. М., 2000. С. 44.

гражданскому территориальному принципу, но со значительной этнической составляющей<sup>114</sup>. Данной точки зрения соответствует позиция А.А. Ливеровского, согласно которой Конституция РФ определяет Россию как симметричную федерацию, для которой характерна «неформальная» асимметрия, выражающаяся в реальных социально-экономических и иных обстоятельствах<sup>115</sup>.

С учетом изложенного видно, что асимметричный характер федеративного устройства России разделяют не все ученые. В целях разрешения данного противоречия необходимо определиться, что следует считать симметричной, а что асимметричной федерациями.

Если придерживаться точки зрения, согласно которой симметрия Федерации выражает суть такой формы государственного устройства, при которой входящие в ее состав субъекты имеют равноправный конституционно-правовой статус, а исторические, географические, социальные, культурные и иные особенности субъектов не принимаются во внимание, то Российскую Федерацию, безусловно, следует признать симметричной федерацией. Вместе с тем, если придерживаться точки зрения, согласно которой в расчет принимается фактическое положение субъектов Федерации, объем их полномочий, исторические условия становления и развития, то различия субъектов Российской Федерации будет на лицо.

С учетом этого, Россию необходимо рассматривать как асимметричную федерацию, тем более что данный вывод нашел свое подтверждение в практике Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд), уделявшего большое внимание принципу равноправия субъектов Федерации.

В частности, в постановлении от 15 июля 1996 года № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации «О дорожных фондах»<sup>116</sup> Конституционный Суд сформулировал правовую позицию, согласно которой конституционный принцип равноправия субъектов Российской Федерации выражается, в частности, в единообразии конституционного подхода к распределению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и диктует установление федеральным законодателем единых правил взаимоотношений федеральных органов государственной власти со всеми субъектами Федерации.

При этом в этом же постановлении Конституционный Суд провел достаточно четкое различие между понятиями «равенство» и «равноправие». Так, по мнению Конституционного Суда, при разработке и осуществлении федеральной и региональной политики необходимо исходить из того, что правовое равенство субъектов Российской Федерации не означает равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития, во многом зависящих от территории, географического положения, численности населения, исторически сложившейся структуры народного хозяйства и т.д. Учет региональных особенностей является необходимым условием соблюдения баланса интересов и внедрения

<sup>114</sup> См.: Зуйков А.Ф. Размышления о российском федерализме // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. №12. С. 27.

<sup>115</sup> См.: Ливеровский А.А. Субъект Российской Федерации в системе федеративной конституционной асимметрии: Дис. ... д-ра юрид. наук. М.: 2003, С. 94.

<sup>116</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. №29. Ст. 3543.

общегосударственных стандартов во всех сферах жизнедеятельности субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что в юриспруденции существует точка зрения, согласно которой Конституция РФ закрепляет отдельные элементы асимметрии субъектов Федерации. В обосновании указанной точки зрения были приведены позиции, согласно которым республики названы «государствами» (часть 2 статьи 5 Конституции РФ), наделены правом принятия конституции (в то время как другие субъекты Федерации принимают уставы) и определения способа их принятия (часть 2 статьи 5, часть 1 статьи 66 Конституции РФ), а также наделены правом устанавливать собственные языки наряду с государственным языком Российской Федерации (часть 2 статьи 68). Автономные округа являясь самостоятельными субъектами Российской Федерации, тем не менее, входят в состав других субъектов Федерации – краев и областей (все за исключением Чукотского автономного округа)<sup>117</sup>. Помимо изложенного об автономных округах и автономной области может быть принят специальный федеральный закон по предложению законодательных и исполнительных органов государственной власти указанных субъектов Российской Федерации (части 3 и 4 статьи 66 Конституции РФ). Также возможно принятие специального закона в отношении города Москвы, в связи с осуществлением различных функций (часть 2 статьи 70 Конституции РФ).

Однако указанные положения были включены в Конституцию РФ в условиях «парада суверенитетов» и обусловлены желанием ряда регионов выйти из состава Российской Федерации. Дабы не допустить распада страны, было принято решение о закреплении в Конституции РФ отдельных «уступок». Указанное решение позволило сохранить единство Российской Федерации и отчасти немного сгладило напряженность в отношениях между федеральным центром и органами государственной власти соответствующих субъектов.

В настоящее время указанные положения Конституции РФ утратили свою «политическую составляющую», в связи с чем можно говорить об их фактическом декларативном характере, что подтверждается и практикой Конституционного Суда, который не раз отмечал, что субъекты Российской Федерации обладают равным конституционно-правовым статусом. С учетом этого следует, что Конституция РФ не закрепляет асимметрию субъектов Федерации, а лишь учитывает особенности положения отдельных регионов страны.

Таким образом, субъекты Российской Федерации обладают равным конституционно-правовым статусом, но, в то же время, имеют различный правовой статус. Конституционный статус определяется положениями Конституции РФ, которая, как уже было отмечено, закрепляет принцип равноправия субъектов Российской Федерации и, как следствие, принцип равного конституционно-правового статуса. Вместе с тем правовое положение субъектов Федерации зависит от их индивидуальных особенностей и факторов, которые, как правило, отражаются в законода-

<sup>117</sup> Чукотский автономный округ вышел из состава Магаданской области в соответствии с Законом Российской Федерации от 17 июня 1992 года №3056-1 «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. №28. Ст. 1618.

структурам, или же срращиваются с последними, усугубляя их коррумпированность.

Все отношения трудовой миграции пропитаны коррупцией. Многим сотрудникам УФМС известно о существовании так называемых рынков нелегалов, где ежедневно стоят в ожидании работы десятки иностранных мигрантов, у которых отсутствуют такие документы, как регистрация и разрешение на работу. Однако это не мешает устраиваться на работу к подъезжающим работодателям для строительства дач, саун, проведения ремонтных работ и уборки двора.

Например, в Москве, сотрудники милиции регулярно навещают такой рынок – кафе «Холмогоры», и получают с каждого нелегала от 200 до 500 рублей, после чего покидают рынок. В редких случаях доходит до задержания, но тогда в переговоры вступают так называемые сутенеры-бригадиры, выкупающие работников прямо из участков. До депортации дело не доходило ни разу, так как, по словам одного из постоянных клиентов «рынка», «это невыгодно самим милиционерам или службе миграции, которая точно так же с этого рынка что-то имеет»<sup>390</sup>.

Таким образом, коррумпированные действия целого ряда официальных ведомств России в отношении трудовых мигрантов можно уже назвать бизнесом федерального значения.

Помимо озвученных выше проблем, связанных с трудовой миграцией, следует выделить и въезд в Российскую Федерацию мигрантов, имеющих особо опасные заболевания, что создает реальные угрозы для граждан РФ, и который экономически не выгоден для страны. Социальной проблемой для России также становится и увеличение притока в страну мигрантов с низким уровнем образования, а соответственно, и с низким уровнем культуры. Малообразованное и малокультурное миграционное население наводняет российские города, шокирует своим поведением местное население, снижает культурный уровень региона, провоцирует беспорядки, порождая нестабильность.

Следует признать, что в числе первоочередных задач в сфере миграционной политики Российской Федерации должно стать приоритетным государственное регулирование трудовой миграции; стимулирование миграционного притока русскоязычного населения в рамках реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом; создание эффективной системы адаптации мигрантов, их социализации в российском обществе; продолжение работы по заключению соглашений о readмиссии как важнейшему инструменту по противодействию незаконной миграции.

<sup>390</sup> См.: Бизнес на нелегалах // Общая газета.ru  
URL:<http://www.og.ru/articles/2007/04/11/23210.shtml> (дата обращения 20.06.2011).

Есть основания полагать, что мигранты имеют ряд преимуществ у российских работодателей и по другим причинам. По мнению секретаря Федерации Независимых Профсоюзов России Шершукова А.В. привлечение мигрантов выгодно работодателям, потому, что платить им можно меньше, чем российским работникам<sup>386</sup>. Бесправное положение нелегальных мигрантов позволяет работодателям платить им за работу гроши, а то и вовсе не платить, не говоря уж об экономии на жилье и медицинском обслуживании.

Также среди факторов, дающих преимущество при найме на работу мигрантов, ключевую роль играет их согласие на неформальную занятость, на сверхэксплуатацию и даже на использование элементов принудительного труда. Элементы эксплуатации (в основном в форме психологического давления и обмана) проявляются уже на этапе организации миграции и трудоустройства в России. «В процессе труда некоторые формы эксплуатации настолько распространены, что они уже практически не воспринимаются как нечто маргинальное и незаконное»<sup>387</sup>. Наиболее распространены трудовые формы эксплуатации – принуждение работать сверх положенного времени без оплаты; работа с повышенной интенсивностью; длительные задержки заработной платы; принуждение выполнять работу, на которую вы не давали своего согласия; принуждение работать без оплаты; принуждение к сексуальным услугам; психологическое насилие, угрозы, шантаж; ограничение свободы перемещения – полное или частичное содержание взаперти. Одним из часто встречающихся признаков принудительного труда и торговли людьми является изъятие документов у мигрантов: более чем в 20% случаев паспорт мигранта хранится у работодателя, что само по себе противозаконно и является элементом эксплуатации, но главное, является фактором, облегчающим для работодателя незаконную эксплуатацию работника и контроль над ним<sup>388</sup>.

Так, в апреле 2011 года широкий общественный резонанс получило сообщение об обнаружении «подземного города» под одним из оборонных заводов на Дорогобужской улице на западе Москвы, где под землёй, на площади 200 кв. м, жили 110 гастарбайтеров-среднеазиатов (мужчины и женщины) и в несколько смен работали на расположенном над ними на поверхности швейном производстве<sup>389</sup>.

Рост миграции, особенно нелегальной, из зарубежных стран, является важнейшим фактором постоянного ухудшения криминогенной обстановки во многих регионах России, что создаёт угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, правам человека и гражданина, авторитету государства. Некоторые этнические диаспоры, черпая ресурсы в контролируемых ими теневых секторах экономики, претендуют на положение центров силы, альтернативных официальным государственным

<sup>386</sup> См.: Конюхов О. Бизнес делает ставку на мигрантов // URL:<http://www.novopol.ru/-business-delaet-stavku-na-migrantov-text99401.html> (дата обращения 20.06.2011).

<sup>387</sup> Тюрюканова Е.В. Крайние формы трудовой эксплуатации мигрантов в России: принудительный труд и торговля людьми // URL:<http://www.demoscope.ru/weekly/2004/0161/analit04.php> (дата обращения 20.06.2011).

<sup>388</sup> См.: Тюрюканова Е.В. Крайние формы трудовой эксплуатации мигрантов в России: принудительный труд и торговля людьми // URL:<http://www.demoscope.ru/weekly/2004/0161/analit04.php> (дата обращения 20.06.2011).

<sup>389</sup> Самойлов С. В Москве нашли подземный город с мечетью. Life news.2011 URL:<http://www.lifenews.ru/news/56170> (дата обращения 20.06.2011).

тельстве субъектов, прежде всего конституциях (уставах) и законах субъектов Федерации, в связи с чем Россия является асимметричной федерацией.

Как показывает опыт построения и развития федерализма в зарубежных странах, абсолютно симметричных Федераций в мире фактически не существует, более того, в последнее время наметилась тенденция к появлению и развитию асимметрии в симметричных классических федерациях, в связи с чем можно говорить о том, что построение в России симметричной Федерации с одинаковым конституционно-правовым статусом ее членов будет противоречить как сложившейся международной практике, так и внутренним интересам самой Российской Федерации.

Как отмечает М. Мендрас, если асимметрия означает многообразие, то она будет существовать всегда, а ее отрицание может привести к негативным последствиям. По мнению ученого, справедливость сама по себе не означает тотального равенства и однообразия. Справедливость означает, что власть на всех уровнях берет на себя обязанность гармонизации общественных отношений и ликвидации крайних форм бедности и социального неравенства. С учетом этого улучшение государственного управления являлось бы наиболее адекватным ответом на углубление различий регионов и рост асимметрии федерации<sup>118</sup>.

Представляется, что асимметричная природа Российской Федерации есть явление объективно обусловленное, которое необходимо воспринимать как должное. Субъекты Российской Федерации принципиально отличаются между собой по объему полномочий, национальному составу, численности населения, географическим, историческим, культурным и иным особенностям. Асимметричная природа нашего государства позволяет учитывать указанные особенности, а также способствует реализации права наций на самоопределение без разрушения единства Федерации. Помимо изложенного, асимметричность федеративного устройства России соответствует историческим традициям Российского государства. Игнорирование данных обстоятельств может привести к росту сепаратистских настроений и, как следствие, распаду государства.

Указанные обстоятельства говорят о необходимости детального изучения асимметрии федеративного устройства России и определения направлений развития ее территориальной природы.

*К.А. Ишеев,  
Поволжский институт  
им. П.А. Столыпина  
(г. Саратов)*

## **РОЛЬ СИСТЕМООБРАЗУЮЩЕЙ ФУНКЦИИ КОНСТИТУЦИЙ И УСТАВОВ В МЕХАНИЗМЕ ИХ ПРАКТИЧЕСКОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ**

Особое место в структуре конституционного воздействия на общественные отношения принадлежит системообразующей функции основного закона. Под си-

<sup>118</sup> Мендрас М. Асимметрия или многообразие // Асимметричность федерации / Под ред. А. Захарова. М.: 1997, С. 8.

стемобразующей функцией понимают целенаправленное системное воздействие конституции на регулируемые ею непосредственно или опосредованно общественные отношения, задание ею основополагающих принципов взаимоотношений личности, общества и государства, строения системы права, источников (форм) права, достигаемое посредством осуществления генетических, субординационных, координационных и структурных связей между конституцией (ее нормами) и объектами ее воздействия<sup>119</sup>. Конституция, осуществляя стемобразующую функцию, служит основным организующим звеном, стержнем правовой системы, обеспечивающим ее сбалансированность, и в этом смысле не может не оказывать влияния на характер содержащихся в ней самой предписаний, их связи с другими правовыми нормами<sup>120</sup>. Системобразующая функция конституции тесно сопрягается с юридической функцией, выделяемой профессором С.А. Авакьяном и другими авторами<sup>121</sup>. По мнению С.А. Авакьяна, суть данной функции заключается в том, что она: становится основой новой правовой системы и правопорядка в стране (или нового этапа в их развитии, если они существуют и в принципе сохраняются); сама регулирует общественные отношения и как документ прямого действия может быть исходной почвой для их возникновения; дает импульс развитию законодательства и принятию большого массива новых нормативных юридических актов, воплощающих общие идеи и отдельные положения конституции. Думается, что данные утверждения в определенной части распространяются и на функции региональных конституций и уставов, так как последние являются главными регуляторами отношений в субъектах Федерации, способствуют всестороннему развитию законодательства в регионах. Однако едва ли можно говорить о том, что конституции и уставы субъектов создают новую правовую систему и правопорядок на уровне регионов. Эту функциональную роль в состоянии выполнять только федеральные Конституции и законы.

Следует также подчеркнуть, что юридическая функция не исчерпывается соотношением с стемобразующим действием конституций и уставов и имеет более широкий охват. Правовой характер носят и другие направления конституционного (уставного) воздействия, в числе которых можно назвать, например, охранительную функцию.

Не без оснований указывается на то, что стемобразующая функция Конституции способна поддерживать интеграцию различных отраслей права<sup>122</sup>. При этом немаловажную роль в развитии некоторых отраслей российского права играют и региональные конституции (уставы). Однако кажется справедливым отметить, что воздействие основных региональных законов на отраслевое регулирование и правореализацию в сравнении с Конституцией России не столь значительно и

<sup>119</sup> См.: *Невинская Е.В.* Системобразующая функция Конституции Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 15

<sup>120</sup> См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 41.

<sup>121</sup> См.: *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 15; *Румянцев О.Г.* Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). М., 1994. С. 205-206.

<sup>122</sup> См.: *Пресняков М.В.* Конституционная концепция принципа справедливости / под ред. Г.Н. Комковой. М., 2009. С. 119.

чей силы «забюрократизирована» и «неповоротлива»<sup>383</sup>. Механизм квотирования является настолько многоэтапным, что до конца его проходят самые упорные и законопослушные.

Некоторых настораживает стоимость оформления регистрации наемников в органах миграционного учета. Ведущий эксперт общероссийской организации малого и среднего предпринимательства «Опора России» Владлен Максимов утверждает, что «оформление одного иностранного сотрудника обходится в 6-7 тысяч рублей, при этом текучесть кадров не гарантирует, что уже через месяц работодателю не придется снова платить эти деньги»<sup>384</sup>. Таким образом, в настоящее время при создании квоты на следующий год власти ориентируются исключительно на заявки крупных компаний и муниципальных предприятий, в то время как тысячи небольших фирм предпочитают даже «не светить» своих работников, имеющих другое гражданство. Избыточно усложненный институт квотирования подталкивает законопослушных работодателей искать обходные пути. Это касается, прежде всего, малых и средних предприятий.

Необходимо отметить, что ежегодно в Российскую Федерацию по личным мотивам въезжают подавляющее число граждан из стран с безвизовым режимом. Отследить истинные причины приезда в нашу страну крайне сложно. Можно констатировать, что в силу свободного перемещения между странами СНГ и «прозрачных» границ институт квотирования не работает. Все это создает громадный потенциал для нелегальной трудовой миграции.

Для свободного проживания иностранных граждан в России и осуществления ими трудовой деятельности на территории нашей страны необходима регистрация и разрешение на работу. Получить разрешение на работу самостоятельно, без услуг посреднических фирм, обычному мигранту крайне сложно. Большая часть мигрантов оформляют регистрацию в ускоренные сроки через множество фирм, выдающих регистрации на срок от месяца до года, которые, в свою очередь, как утверждают, оформляют нелегальные регистрационные документы в окружных управлениях Федеральной миграционной службы. При этом фирмы-посредники контролируются сотрудниками ФМС и выплачивают определенную «дань» коррумпированным сотрудникам миграционных служб за возможность оформлять документы в ускоренные сроки<sup>385</sup>. Таким образом, депортация нелегальных работников и замораживание бизнеса может лишить многих коррупционеров из миграционных служб значительного источника доходов.

Сейчас нелегальные трудовые мигранты заняты в основном в строительстве (особенно дачном, ремонте квартир и т.п.), сельском хозяйстве, отчасти в торговле и сфере услуг. То есть речь идет преимущественно о малом и среднем бизнесе, который чаще уходит от налогов, и занятость граждан в этой сфере учсть крайне затруднительно.

<sup>383</sup> См.: Хомченко Ю. Бизнесмены недовольны резким сокращением московской квоты на гастарбайтеров // URL: [http://rmtb.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=183&Itemid=1](http://rmtb.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=183&Itemid=1) (дата обращения 20.06.2011).

<sup>384</sup> Там же.

<sup>385</sup> См.: Бизнес государства на мигрантах // URL: <http://migrant-v-piter.clan.su/publ/1-1-0-7> (дата обращения 20.06.2011).

мы в сфере миграции до сих пор остаются нерешенными. В числе первоочередной задачи, требующей незамедлительного решения, является государственное регулирование трудовой миграции.

Основную массу трудовых мигрантов в России составляют выходцы из стран СНГ, которым для пересечения границы не нужна виза: Украины, Молдавии, Таджикистана, других среднеазиатских республик. Благодаря знанию языка и культурной близости к нашему населению, наиболее адаптированы в России украинцы, численность которых достигает полутора миллиона человек. Они являются более квалифицированными, чем, к примеру, таджики, занимающие второе место по численности трудовых мигрантов в Российской Федерации (около 600 тысяч человек). Молдаван у нас работает тоже очень много – несколько сот тысяч. После этих трех крупных групп мигрантов идут армяне, азербайджанцы и грузины, значительная часть которых приезжают в Россию с целью осесть и остаться на постоянное место жительства. Незначительна трудовая миграция из Казахстана, Киргизии, Туркменистана<sup>382</sup>. Из стран дальнего зарубежья у нас больше всего рабочих из Турции, Китая и Вьетнама.

Причинами столь активной трудовой миграции из других стран являются, прежде всего, факторы как экономического, так и неэкономического характера. К причинам неэкономического типа относятся: политические, национальные, религиозные, расовые, семейные и другие.

Причины экономического характера кроются в различном экономическом уровне развития отдельных стран. В основном рабочая сила перемещается из стран с низким уровнем жизни в страны с более высоким уровнем. Объективно возможность миграции появляется вследствие национальных различий в условиях заработной платы за ту или иную профессиональную деятельность.

Существенным экономическим фактором, определяющим миграцию рабочей силы, является наличие органической безработицы в некоторых странах, прежде всего слаборазвитых.

Еще одной причиной активной трудовой миграции в России можно назвать несовершенство миграционного законодательства. Однако, для ограничения доступа иностранной рабочей силы и защиты национального рынка труда в Российской Федерации введен институт квотирования.

Для получения квоты, работодателю необходимо ежегодно подавать заявки о потребности в иностранной рабочей силе в соответствующий орган в субъекте РФ. Многие организации, занимающиеся частным бизнесом, не подают заявок, поскольку они не знают наперед о потребности на следующий год в рабочей силе, которая определяется лишь по итогам выигранных тендеров. Основная масса мелких предпринимателей не пользуются заявочной формой квотирования иностранных работников из-за отсутствия «внятного, общедоступного механизма подачи заявки на иностранных работников». По мнению Бориса Титова, председателя движения «Деловая Россия», система заявочного квотирования иностранной рабо-

<sup>382</sup> См.: Миграционная биржа - место встречи государства, гастарбайтеров и работодателей: интервью Евгения Гонимахера ИА REGNUM // URL: <http://www.regnum.ru/news/tajik/591042.html#:ixzz1PqdUroAT> (дата обращения 20.06.2011).

ограничено в сферах своего распространения. «Исходя из положения п. «к» ст. 72 Конституции РФ, закрепляющего предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов, правовые системы субъектов РФ могут включать такие отрасли права, как административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное, о недрах, об охране окружающей среды», констатирует И.Н. Барциц<sup>123</sup>. Частично, наряду с отмеченными отраслями, в конституциях и уставах субъектов регламентируются вопросы конституционного и муниципального права, бюджетного и налогового права, права социального обеспечения. Круг отраслей, охваченный федеральной Конституцией и конкретизирующими ее законами, значительно шире. Как показывает анализ Конституции России, в предмет регионального нормативно-правового регулирования не входят такие отрасли юриспруденции как международное (частное и публичное) право, уголовное и уголовно-процессуальное право, уголовно-исполнительное право, гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное право, таможенное право.

Согласно верному замечанию Т.Д. Зражевской, федеральное законодательство в большей степени, чем законодательство субъекта, носит отраслевой характер. Принятие федеральных законов по отдельным отраслям права фактически означает становление основ самой системы конституционного законодательства субъекта, развитие условий ее жизнедеятельности не только на данном уровне, но и на уровне субъекта Российской Федерации. Это отличает уровень реализации федерального законодательства от уровня реализации законодательства субъектов Российской Федерации, которое носит в большей части межотраслевой характер, объединяя в один закон институты нескольких отраслей права<sup>124</sup>. Предмет правового регулирования конституций (уставов) субъектов Российской Федерации является межотраслевым, следовательно, правовое качество действующих правовых предписаний региональных конституций (уставов) в значительной степени определяет эффективность текущего законодательства субъектов Российской Федерации<sup>125</sup>.

Основные законы субъектов оказывают определенное системообразующее влияние и на федеральное законодательство. Нередко те или иные правила поведения сначала устанавливаются в конституциях или уставах регионов, а только потом получают свое нормативно-правовое оформление в федеральных законах. Большинство подобных примеров связано с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>126</sup>, до принятия которого значительное количество правовых норм, отражающих общие принципы организации региональных органов власти, содержалось в конституциях (уставах)

<sup>123</sup> Барциц И.Н. Конституционно-правовое пространство России: формирование и динамика. М., 2001. С. 60.

<sup>124</sup> См.: Зражевская Т.Д. Реализация конституционного законодательства. Проблемы теории и практики: дис. ... докт. юрид. наук. Воронеж, 1999. С. 109.

<sup>125</sup> См.: Хвалев С.А. Функции конституций (уставов) субъектов Российской Федерации как основания предъявления особых требований к их правовому качеству // Академический юридический журнал. 2009. № 3 (37). С. 18.

<sup>126</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

субъектов, а не в федеральном законе, как это предусмотрено в ст. 77 Конституции России. Примеры опережающего конституционно-уставного регулирования принципиальных вопросов совместного ведения, встречаются и в современной практике. Так, еще до принятия Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»<sup>127</sup> многие субъекты Федерации в конституциях или уставах характеризовали свои контрольно-счетные органы в качестве самостоятельных юридических лиц, обладающих организационной и функциональной независимостью<sup>128</sup>. В настоящее время названный Федеральный закон в ст. 3 предусмотрел данную норму в качестве обязательной для всех субъектов Российской Федерации.

Обобщая отметим, что системообразующая функция конституций и уставов субъектов имеет всестороннее воздействие на правовую систему конкретного региона России и частично оказывает влияние на правовую систему Российской Федерации, обеспечивая стабильность ее функционирования в регионах и в определенной мере способствуя модернизации федерального законодательства.

Системообразующая функция конституций и уставов имеет широкий диапазон влияния на общественные отношения. Поэтому выделение в качестве самостоятельных таких направлений конституционного (уставного) воздействия, как функция нормативно-правового развития положений федерального законодательства<sup>129</sup> и стабилизирующая функция, которая связана с поддержанием действия федеральных нормативных правовых актов<sup>130</sup>, вряд ли целесообразно. Указанные функции являются проявлениями системообразующего влияния конституций и уставов на действующее законодательство и отношения и охватываются содержанием названной функции общего свойства.

Как справедливо отмечается, понятие «функция конституции» характеризует внутренне присущее конституции состояние, способ действия<sup>131</sup>. Содержание выполняемых функций, назначение конституционных предписаний, степень определенности, объем регулируемых отношений – эти и ряд других факторов – определяют выбор конкретных средств и способов перевода конституционных предписаний в правомерное поведение субъектов, а также тех форм, в которых этот процесс происходит<sup>132</sup>. Думается, что данные выводы вполне применимы и к системообразующей функции региональных основных законов. Как показывает анализ, системообразующая функция конституций и уставов детерминирует такой

<sup>127</sup> Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

<sup>128</sup> См.: ст. 43 Устава (Основного Закона) Владимирской области от 14 августа 2001 г. // Владимирские ведомости. 2001.23 авг.; ст. 46 Устава Вологодской области от 18 октября 2001 г. // Красный Север. 2001. 23. окт.

<sup>129</sup> См.: Хвалев С.А. Указ. соч. С. 20.

<sup>130</sup> См.: Там же. С. 20-21.

<sup>131</sup> См.: Каратеева М.Н. Гарантирующая функция Конституции Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: Ставрополь, 2005. С. 39.

<sup>132</sup> См.: Лучин В.О. Реализация конституционных норм: общее и особенное // Конституционная реформа в СССР: актуальные проблемы. М., 1990. С. 47.

легитимации авторитарного режима, как подконтрольные ему механизмы формирования общественного мнения.

Несомненно, что СМИ объективно вынуждены выстраивать определенную систему отношений с властными структурами, с политическими партиями, с бизнес-элитами. Вместе с тем, в рамках этих отношений в современной России остается большое поле для свободной реализации важнейших политических и социальных функций СМИ, как института гражданского общества (выявление наиболее острых общественных проблем; патриотическое и морально-нравственное воспитание подрастающего поколения; формирование гражданской и правовой ответственности; социальная мобилизация российских граждан и другие). Со всей ответственностью могу заключить, что в решении данных задач журналисты ГТРК «Саратов» совершенно свободно реализуют свой творческий потенциал, руководствуясь лишь правовыми нормами и своими собственными ценностными ориентирами и моральными принципами. В этом видится гарантия преемственности и стабильности общественных отношений в современной России.

*О.М. Сальникова,*  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

#### ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ КАК ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА

Одной из важнейших общенациональных проблем является миграция населения, которая представляет собой сложный общественный процесс, затрагивающий многие стороны социально-экономической жизни.

Российская Федерация является второй в мире страной по количеству прибывающих мигрантов, уступаая только США<sup>380</sup>. По данным Федеральной миграционной службы, в настоящее время в России официально работают 1,8 миллиона иностранных граждан. Еще четыре-пять миллионов трудятся нелегально. По оценкам независимых исследований, общее число мигрантов может достигать 16 миллионов человек<sup>381</sup>.

Одной из мер реагирования на подобные процессы в нашей стране является постоянное совершенствование миграционного законодательства. С января 2007 года действуют поправки к законам «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и «О правовом положении иностранных граждан в РФ», принята Концепция демографической политики на период до 2025 года и многие другие. Вместе с тем многие принципиальные пробле-

<sup>380</sup> Первая десятка стран, принимающих мигрантов: США, Российская Федерация, Германия, Саудовская Аравия, Канада, Великобритания, Испания, Франция, Австралия, Индия (Migration and Remittances Factbook 2011. S.E.) // URL: <http://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821382189> (дата обращения 20.06.2011).

<sup>381</sup> Петров Н. Нелегалы основали в Москве подземное царство // URL: <http://www.utro.ru/articles/2011/04/14/969060.shtml> (дата обращения 20.06.2011).



регионов и городов ПФО в программе «Местное время. Вести Приволжского федерального округа». Итог ушедшей недели в воскресенье подводит информационно-аналитическая программа «Вести. Саратов. События недели».

На обсуждение участников аналитической передачи «Национальный интерес» выносятся злободневные темы, которые требуют детального анализа и экспертной оценки разных специалистов. В студию ГТРК «Саратов» приглашают представителей органов власти областного и муниципального уровня, членов общественных организаций и политических партий, а также тех, кто может высказать интересное мнение по поднимаемой проблеме<sup>379</sup>. Журналисты кампании каждый день не только рассказывают о знаковых моментах жизни региона, но готовят также сюжеты по самым наболевшим проблемам, поднимают самые острые вопросы политической, социально-экономической и культурной. Многие темы подсказывают сами саратовцы, которые могут обратиться в «Народную приемную» ГТРК «Саратов».

О разносторонней деятельности компании как института гражданского общества свидетельствует тот факт, что творческие работы сотрудников ГТРК «Саратов» становятся победителями многочисленных профессиональных конкурсов разного уровня. Обозначу лишь некоторые из многих десятков наград: Почетная грамота АО Саратовэнерго за объективное освещение проблем энергетики Саратовской области; Диплом Московского Международного фонда содействия ЮНЕСКО в реализации программ Фонда; Диплом открытого всероссийского телефестиваля научно-образовательных программ и просветительных программ за телеигру «Маркиза» в номинации «Игровая программа»; Благодарственное письмо от Министерства промышленности Саратовской области за профессиональное освещение работы промышленных предприятий; Диплом Пятого фестиваля региональных телекомпаний за программу «Доброе утро губерния!»; Диплом лауреата в номинации «Тележурналистика» на Всероссийском конкурсе «История. Вера. Память», посвященном 55-летию Великой Победы; Диплом Всероссийского форума юных журналистов в номинации «Лучшая юмористическая работа» программы «Молодежный канал «Универ»; Специальный приз «за утверждение высоких нравственных ценностей» на IX Международном фестивале телевизионных программ для детей получила программа «Джюльетта плюс...»; Благодарственное письмо общественного благотворительного фонда «САВВА» за гражданскую позицию в освещении проблем региона; Диплом галереи «Эстетика» «За творческий вклад в развитие изобразительного искусства в Саратове»; Диплом областного музея краеведения «За вклад в развитие культуры региона»; Диплом конкурса журналистов памяти В.Боровицкого за лучшую журналистскую работу по освещению жизни Саратовской Епархии Русской Православной Церкви; Диплом за участие в подготовке и проведении Всероссийского мероприятия «Дня славянской письменности и культуры»; и многие другие.

Анализ даже малой части наград, отражающих результативное сотрудничество ГТРК «Саратов» с различными региональными и общероссийскими структурами гражданского общества, позволяет констатировать, что несправедливо и безосновательно оценивать российские СМИ преимущественно как инструменты

<sup>379</sup> <http://saratov.rfn.ru/region.html?rid=41>

способ их практической реализации как региональное и в определенной мере федеральное правотворчество.

*Ю.В. Капитанец*  
Поволжский институт  
им. П.А. Столыпина  
г. Саратов

## ПРОБЛЕМЫ НАЛОГОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И БИЗНЕСОМ

Налоги являются инструментом воздействия на бизнес в России. Налоговые доходы составляют основную долю в доходах бюджетной системы. Поэтому государство заинтересовано в полной и своевременной уплате налогов и сборов налогоплательщиками. В то же время налоговая обязанность, установленная государством, входит в противоречие с частными имущественными интересами налогоплательщиков. Именно столкновением публичных и частных интересов можно объяснить большое количество налоговых споров и проблем, которые возникают между государством и бизнесом.

Выделим некоторые проблемы налоговых правоотношений.

1. Неэффективное увеличение ставок налогов.
2. Проблема подзаконного нормативного регулирования
3. Неопределенность статуса разъяснений Минфина.

Органы государственной власти для привлечения доходов в бюджет увеличивают процентные ставки по налогам. Это напрямую негативно сказывается на развитии бизнеса в России.

Так, например, с 2010 года в России единый социальный налог (ЕСН) заменили на обязательные страховые взносы в Пенсионный Фонд России, Фонд обязательного медицинского страхования и Фонд социального страхования.

С 2011 года практически для всех налогоплательщиков, включая субъектов УСН и ЕНВД, ставка обязательных взносов составила 34% (ранее 26%). Взамен регрессивной шкалы ставок введена предельная величина налоговой базы, таким образом, отмена уплаты взносов доступна только для высокооплачиваемых сотрудников.

В результате с 1 января 2011 года в 2,4 раза возросла совокупная финансовая нагрузка на малый бизнес, увеличился объем отчетности и число проверок предпринимателей. Это спровоцировало сокращение предпринимательской активности, уход «в тень», возврат к зарплатам «в конвертах», рост безработицы и «нелегальной» занятости.

В итоге доходы бюджетов государственных внебюджетных не увеличились. Следует отметить, что бизнес сообщество активно высказывает негативное мнение по поводу новаций. И органы государственной власти признали свою ошибку.

Президент России в своем ежегодном Бюджетном Послании, которое было оглашено 29 июня отметил, что в 2012 - 2013 годы будут снижены ставки страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с 34 до 30 процентов, а для мало-

го бизнеса и некоммерческих организаций, осуществляющих основную деятельность в области социального обслуживания населения, а также благотворительных организаций и организаций, применяющих упрощенную систему налогообложения, – до 20 процентов<sup>133</sup>.

Что касается упомянутой проблемы подзаконного нормативного регулирования в налоговом праве. В НК РФ часто используются отсылки к подзаконным нормативным актам. Как правило, ограничение использование таких актов в регулировании налоговых отношений допустимо и не создает серьезных проблем. А вот отсутствие соответствующего подзаконного акта, когда законодательная норма уже вступила в силу вызывает сложности. Это создает неопределенность в налоговых правоотношениях бизнеса и государства. Закладывает основы для злоупотребления налоговыми органами и судебных разбирательств. Не во всех предусмотренных Налоговым кодексом РФ случаях приняты подзаконные акты, например:

отсутствует перечень товаров, которые освобождаются от обложения НДС в области исследования и использования космического пространства (п.13 ст.150 НК РФ);

не утвержден перечень фондов поддержки научной и научно-технической деятельности, гранты которых не учитываются в качестве доходов при определении налоговой базы по налогу на прибыль (подп.14 п.1 ст. 251 НК РФ)

не принят перечень объектов, имеющих высокую энергетическую эффективность (подп. 4 п. 1 ст. 259.3 НК РФ).

С одной стороны, подзаконный акт можно рассматривать в качестве условия применения нормы, в которой на него имеется ссылка. Соответственно отсутствие акта исключает возможность применения отсылочной статьи.

С другой стороны, отсутствие подзаконного акта можно рассматривать как пробел в правовом регулировании, который не должен препятствовать реализации положений соответствующей нормы закона.

В правоприменительной практике находят отражения оба варианта.

В целом решения арбитражных судов соответствуют позиции Конституционного суда РФ, изложенного в Определении от 09 апреля 2002 №68-О, согласно которой бездействие органов государственной власти по принятию соответствующего нормативного акта не может служить основанием для отказа лицу в реализации прав, предусмотренных законом.

Несмотря на то, что возможность применения отсылочной нормы в отсутствие подзаконного нормативного акта, на который дана ссылка, не отрицается, необходимо, чтобы действия по ее применению были обоснованными. Налогоплательщик при возникновении спора должен будет пояснить, чем он руководствовался, реализуя, например право на льготу в отношении объектов, наименования которых должны быть утверждены в акте исполнительного органа<sup>134</sup>.

В данном случае нужно руководствоваться правилами пункт 1 статьи 11 НК РФ. Она гласит, что институты, понятия и термины других отраслей законодатель-

<sup>133</sup> См.: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29 июля 2011 г. «О бюджетной политике в 2012 - 2014 годах» // Парламентская газета. 2011.01-07 июля.

<sup>134</sup> См.: Юзвак М.В. Проблемы подзаконного нормативного регулирования в налоговом праве // Налоговед, 2011.№ 3, С.31

ских политологов<sup>378</sup>, ситуация в данной области, на наш взгляд, не может быть оценена однозначно негативно.

С одной стороны, следует признать, что в своей критике западные и отечественные исследователи и политики исходят из идеально-типической модели взаимоотношений общества, СМИ и власти, которая отсутствует в реальной практике даже в самых продвинутых демократических государствах. Очередным наглядным подтверждением тому служит пример с освещением вмешательства НАТО в ситуацию в Ливии. Оно свидетельствует о том, что ведущие СМИ Европы и США на деле встроены в систему достаточно жестких правил и ограничений, рамки которых очерчены национальными интересами западных держав. Последние в мировом информационно-коммуникационном пространстве прикрываются апелляцией к ценностям демократии, неотъемлемым правам человека и объективной необходимости их внедрения в странах третьего мира. Двойные стандарты в освещении идентичных событий в Ливии (позиционируемой как страна, возглавляемая кровавым диктатором) и, например, Бахрейне (союзнике США и НАТО) настолько очевидны, что не выдерживают никакой критики.

С другой стороны, российские СМИ западными специалистами оцениваются однобоко, преимущественно с позиции их критического настроя в отношении существующего политического режима. Поэтому ситуация 1990-х гг. оценивается ими как период наиболее свободного и демократического развития российских СМИ. На том факте, что следствием такого «свободного» развития был нарастающий распад России как единого политического, правового, социально-экономического и культурного пространства, сторонники неограниченной свободы СМИ акцент не делают.

Не идеализируя сегодняшнее положение российских СМИ, постараюсь раскрыть их функциональность как института гражданского общества, на примере ГТРК Саратов. Вещание ГТРК «Саратов» состоит из продукции только собственного производства, насчитывающей в настоящее время 20 передач. Актуальность, своевременность и объективность информационных блоков позволяют охватить максимальную целевую аудиторию, удовлетворить спрос различных социальных групп.

По будням информационные выпуски «Вести. Саратов» на канале «Россия. Саратов» выходят 13 раз в день – в утреннем, дневном, вечернем и ночном эфире. Зрители утреннего информационного канала получают свежую информацию из восьми блоков новостей, которые транслируются с 5:00 до 8:30. В студию утреннего эфира для разговора на актуальные вопросы общественно-политической и экономической жизни региона приглашают известных представителей различных сфер деятельности. Три дневных выпуска прямого эфира программы «Вести. Саратов» знакомят жителей области с основными событиями текущего дня, сопровождаемыми комментариями авторитетных ньюсмейкеров. Главные события дня входят в вечерний выпуск. Информационный день завершают «Вести+», транслируемые в ночном эфире.

Один раз в неделю вместе с традиционным выпуском новостей и событий, произошедших в Саратовской области, выходит блок информации о жизни других

<sup>378</sup> См.: Засурский Я.Н. Испытание свободой. Российская журналистика: 1999-2004. – М., 2004

равным доступом к правосудию. В.А. Четвернин замечает, что арбитражное правосудие в РФ является способом защиты нарушенных прав участников предпринимательской деятельности и эффективной гарантией реализации права на указанную деятельность, закрепленного в Основном Законе страны.<sup>377</sup>

Равенство субъектов предпринимательской деятельности перед беспристрастным арбитражным судом означает формальное равноправие. Этот принцип является основой функционирования системы арбитражных судов. Он предполагает, что право на осуществление предпринимательской деятельности без нарушения закона может быть ограничено исключительно путем прямого запрета компетентного органа (лишением лицензии на право заниматься лицензируемой деятельностью), либо по решению арбитражного суда. Причем в современной России не существует действий и решений должностных лиц, которые не могли бы быть обжалованы в арбитражный суд в порядке производства из административных и иных публичных правоотношений. Генетическая связь процессуальных средств арбитражного судопроизводства и осуществления принципа формального равенства участников гражданского оборота проявляется, по нашему мнению, и в действии процессуального института перераспределения бремени доказывания в производстве из публичных правоотношений.

Таким образом, деятельность арбитражных судов по отправлению правосудия обеспечивает равный доступ к предпринимательству в РФ. Совершенствование арбитражной процессуальной формы должно быть направлено и на развитие процессуальных средств защиты разных категорий участников процесса, в том числе, и физических лиц, желающих приобрести статус предпринимателя.

*А.В. Росссианский,  
ГТРК «Саратов», Саратовская  
областная Дума  
Комитет по культуре,  
общественным отношениям и  
информационной политике,  
Саратовский государственный  
университет имени  
Н.Г.Чернышевского*

#### **СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ КАК ИНСТИТУТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (НА ПРИМЕРЕ ГТРК САРАТОВ)**

Традиционно свобода доступа граждан к информации рассматривается как неотъемлемая предпосылка демократии и обязательное условие социального прогресса. Несмотря на жесткую критику места и роли СМИ в общественно-политической системе современной России со стороны западных и многих россий-

<sup>377</sup> См. Конституция РФ: проблемный комментарий /Отв. ред. Четвернин В.А. М., 1997. С. 109.

ства РФ, используемые в НК РФ, применяются в том значении, в каком они используются в соответствующих отраслях законодательства.

Поэтому, следует признать ошибочной позицию Минфина России о том, что налогоплательщик может использовать в своей деятельности нормативные документы только тех исполнительных органов, на которые в соответствии с Налоговым кодексом РФ возложена обязанность издания нормативно-правовых актов<sup>135</sup>.

Следующий недостаток правового регулирования налоговых отношений – это неопределенность статуса разъяснений Минфина России. Появление письма Минфина России от 07 августа 2007 г. № 03-02-07/2-138 выявило неясность статуса письменных разъяснений министерства.

В письме указывается, «опубликованные письменные разъяснения, предоставленные Минфином России, должны восприниматься субъектами налоговых правоотношений наряду с иными публикациями специалистов в этой области». Также министерство сообщает, что положение Налогового кодекса РФ о том, что налоговые органы обязаны руководствоваться письменными разъяснениями Минфина России, обязывает налоговые органы руководствоваться только теми его разъяснениями которые адресованы непосредственно Федеральной налоговой службе России<sup>136</sup>. В результате налоговые органы игнорируют «неудобные» для них разъяснения.

Между тем предложенный Минфином подход не только не вытекает из Налогового кодекса РФ (ст. 34.2 и подп. 5 п. 1 ст.32), но и противоречит конституционному принципу равенства всех перед законом.

Во-первых, Минфин России не комментирует конкретные ситуации, а разъясняет положения общего для всех – и налоговых органов и налогоплательщиков – Налогового кодекса РФ. В принципе недопустима ситуация, когда Минфин России давал бы налогоплательщикам одни разъяснения, а налоговым органам – другие. Поэтому разъяснения Минфина России едины для всех их «пользователей».

Во-вторых, среди различных видов толкований выделяют официальные и неофициальные. Публикации налоговых специалистов и заключения налоговых консультантов относятся к неофициальным толкованиям. Письменные разъяснения Минфина России – это акты официального толкования налогового законодательства уполномоченным государственным органом, а не мнения отдельных, пусть даже и должностных лиц. Письма Минфина России подписывают лица, уполномоченные выражать официальную позицию министерства как государственного органа<sup>137</sup>.

Попытки Минфина России принизить статус собственных письменных разъяснений можно объяснить существующим мнением о необходимости их регистрации в минюсте России в качестве нормативных актов, а также нежеланием отвечать за свои разъяснения в суде.

<sup>135</sup> См.: Письма Минфина России от 25 июня 2004 г. № 03-05-06/79, от 10 августа 2004 г. № 03-06-01-04/03.

<sup>136</sup> См.: Письмо Минфина России от 13 апреля 2010 г. № 03-02-08/22.

<sup>137</sup> См.: Письма Минфина России от 06 ноября 2005 г. №03-02-07/1-116, от 13 ноября 2008 г. №03-02-08/22.

Вместе с тем нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. Под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение<sup>138</sup>.

Отталкиваясь от этих формулировок, можно определить акт официального толкования как письменный официальный документ, изданный в определенной форме государственным уполномоченным органом в пределах его компетенции и направленный на разъяснение содержания правовых норм.

В Определении Верховного суда РФ от 27.12.2005 г. № ГКПИ05-1625 сказано, что письма Минфина России не отвечают признакам нормативных актов. Как следует из Постановления Конституционного суда РФ от 21.01.2010 г. № 1-П письма Минфина России направлены на разъяснения содержащихся правовых норм. Следовательно, они не нуждаются в регистрации в Минюсте России.

Что касается возможности оспаривания в суде, то после некоторых колебаний Высший Арбитражный Суд РФ благодаря многочисленным разъяснениям Конституционного Суда РФ занял четкую и однозначную позицию: письма Минфина РФ подлежат судебной проверке на соответствие закону по заявлениям заинтересованных лиц<sup>139</sup>.

К сожалению законодательно не решен вопрос о том, может ли Минфин России передать запрос налогоплательщика в ФНС России. По общему правилу обращение может быть передано, если оно относится к компетенции другого государственного органа. Однако, поскольку налоговые органы выполняют контрольные функции, требуются специальные правила, обеспечивающие полноценный режим налоговой тайны.

В целях определенности необходимо закрепить в налоговом законодательстве (в ст. 32 и 34.2 НК РФ) следующие правила<sup>140</sup>:

1. Письменные разъяснения Минфина России издаются в виде писем и подлежат опубликованию на официальном сайте Минфина России, а в качестве разъяснений используются без регистрации в Минюсте России.

2. Запросы по вопросам применения налогового законодательства не подлежат переадресации Минфином России в другие государственные органы без согласия лица, обратившегося с запросом.

3. Налоговые органы обязаны руководствоваться письменными разъяснениями Минфина России, опубликованными на его официальном сайте, а отказ налогового органа руководствоваться разъяснениями Минфина России, на которые указывает налогоплательщик, должен быть письменным и мотивированным.

<sup>138</sup> См.: Постановление государственной Думы ФС РФ от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД; Приказ Минюста России от 14 июля 1999 г. № 217 «Разъяснения о применении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

<sup>139</sup> См.: Постановление Президиума ВАС РФ от 09 октября 2007 г. № 7526/07; Решение ВАС РФ от 26 января 2009 г. № 16758/08.

<sup>140</sup> См.: Заришов В.М. Два недостатка Налогового кодекса РФ, которые угрожают стабильности бизнеса // Налоговед.2011. № 2.С.37.

оборота, трактуемое как равный доступ к использованию своих собственных способностей и возможностей к осуществлению предпринимательской деятельности, является одной из основ современного российского конституционного строя.

В настоящее время право на осуществление предпринимательской деятельности оценивается большинством ученых не в аспекте принципа равенства участников экономического оборота, а как одно из базовых конституционных субъективных прав. В соответствии со статьей 34 Конституции Российской Федерации, каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом, экономической деятельности.

Будучи субъективным конституционным правом, право на осуществление предпринимательской деятельности представляет собой предоставленную лицу и обеспеченную законом меру возможного поведения, направленную на достижение преследуемых субъектом целей. Выражение «мера», по мнению И.В. Ершовой, в дефиниции субъективного права указывает на определенность содержания и границ дозволенного поведения управомоченного лица.<sup>375</sup>

Анализируя положения действующего Основного закона относительно доступа к предпринимательской деятельности, необходимо прийти к выводу, что сущностью данного права является отсутствие ограничений в его реализации. Конституция Российской Федерации и отраслевое законодательство фактически не содержат перечня видов деятельности, которыми нельзя заниматься в целях извлечения прибыли. Сам механизм правового регулирования указанного вопроса через ограничение общественно вредных и общественно опасных деяний в отраслевом законодательстве, по нашему мнению, указывает на то, что содержание права на осуществление предпринимательской деятельности тесно связано с принципом формального равенства участников экономического оборота. Природа данной связи – причинно-следственная, отсутствие права на осуществление предпринимательской деятельности означает ограничение принципа равенства в его философском и правовом аспекте.

Г.К Ручкина приводит следующую классификацию ограничения доступа к предпринимательской деятельности: «а) ограничения, связанные с профессиональной деятельностью; б) ограничения, налагаемые в связи с совершенным правонарушением; в) ограничения, связанные с признанием индивидуального предпринимателя несостоятельным (банкротом); г) возрастные ограничения, а также ограничения, связанные с признанием лица в установленном порядке недееспособным; д) ограничения, применяемые к юридическим лицам как субъектам предпринимательской деятельности».<sup>376</sup> Приведенная система ограничений доступа к предпринимательской деятельности должна быть оценена с позиции принципа формального равенства участников экономического оборота.

Полагаем, что указанные ограничения по своей правовой природе являются гарантиями равного доступа к предпринимательской деятельности для других участников экономического оборота. В свою очередь, данное право гарантируется

<sup>375</sup> Ершова И.В. Предпринимательское право/ Учебник для ВУЗов. М., 2006. С. 26.

<sup>376</sup> Ручкина Г.К. Ограничения права на осуществление предпринимательской деятельности // Законность. 2004. № 4. С. 14.

бизнесе. Во многом это объясняется тем, что основным источником материальных благ в классической марксистской концепции является труд, а предпринимательство рассматривается не как форма самостоятельного найма, а как форма эксплуатации. Экономическая теория, таким образом, прошла путь от отрицания равенства предпринимателей до всеобщего уравнивания прав. Однако по большей части вопрос способов уравнивания возможностей не ставился. Современные экономисты исходят из того, что основная роль и главное назначение государства в экономике тесно связаны с решением проблемы равенства субъектов экономической деятельности.<sup>370</sup>

Например, Г.П. Журавлева отмечает, что роль государства в рыночной экономике достаточно велика, и одной из функций государственного регулирования хозяйственных процессов является обеспечение равных возможностей для участников с различными способностями и ресурсами.<sup>371</sup> Таким образом, вопросы обеспечения равенства возможностей современной экономической наукой трактуются как вопросы правового регулирования предпринимательства.

В то же время, ряд авторов исходят из того, что «изменить принципу равенства всех перед законом даже ради благотворительных целей с неизбежностью означает открыть шлюзы произволу».<sup>372</sup> Фактически сторонники данной позиции утверждают, что принцип равенства перед законом и ряд гарантий его обеспечения противоречат друг другу. Однако, по нашему мнению, отождествлять такую гарантию равенства по отношению к осуществлению предпринимательской деятельности как равный доступ ее участников к экономическому правосудию с абсолютизацией социальной политики было бы заблуждением.

Представители иного направления не отрицают принципиальное положение о том, что социальная политика государства противоречит правовому принципу формального равенства. Так, Е.А. Лукашева видит задачу социального государства в преодолении формально-юридического равенства с целью устранения резких расхождений материального положения индивидов. Этот автор относит комплекс процессуальных гарантий реализации равенства, в том числе и право на обращение в суд, к концептуальным признакам правового государства.<sup>373</sup>

Г.А. Гаджиев, обосновывая конституционный «принцип социального государства с рыночной экономикой», считает, что концепция социального государства вступает в противоречие с присущим правовому государству принципом свободы экономической деятельности и с принципом формального равенства в целом.<sup>374</sup> Таким образом, классическая трактовка принципа равенства предполагает, что формальное равенство субъектов права и «уравниловка» различных субъектов – разные понятия. Полагаем, что формальное равенство субъектов экономического

<sup>370</sup> Капусткина Е.В. Социология предпринимательства как учебная дисциплина // Журнал социологии и социальной антропологии, № 4, Т. 1, 1998. С. 57.

<sup>371</sup> Журавлева Г.П. Экономика: Учебник. М.: Юрист, 2001. С. 57.

<sup>372</sup> Хайек Ф. Указ. соч. С. 424.

<sup>373</sup> Лукашева Е.А. Права человека и социальное государство. В кн.: Общая теория прав человека. М., 1996. С. 117.

<sup>374</sup> Гаджиев Г.А. Выступление на X Международном форуме по конституционному правосудию «Конституционный принцип социального государства и его применение конституционными судами». Москва. 12 - 13 октября 2007 г.

Н.А. Кишоян,  
аспирантка Саратовского  
государственного университе-  
та  
им. Н.Г. Чернышевского

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРЕЗИДЕНТА РФ С ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ

Правовой статус личности характеризуется совокупностью прав, свобод и обязанностей, которыми он наделяется как субъект правоотношений. Защита прав и свобод человека и гражданина является прямой или опосредованной обязанностью всех органов государственной власти и органов местного самоуправления. Так, ст. 18 Конституции РФ закрепляет, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Но особая роль в этом принадлежит Президенту Российской Федерации. Согласно ст. 80 Конституции РФ Президент РФ выступает гарантом прав и свобод человека и гражданина и осуществляет данную конституционную функцию путем реализации полномочий закрепленных в ст. 89 Конституции РФ: принимает решения по вопросам гражданства в общем порядке и предоставления политического убежища, осуществляет помилование, награждает государственными наградами, присваивает почетные звания, высшие воинские и высшие специальные звания. Формальной реализацией данных правомочий выступает издание соответствующих нормативных<sup>141</sup> и ненормативных<sup>142</sup> указов. Обеспечивают реализацию данных полномочий администрация Президента<sup>143</sup>, а также совещательные и консультативные органы при Президенте РФ<sup>144</sup>.

Каждый из государственных органов выполняет свои обязанности по обеспечению правового статуса личности в рамках своей компетенции. Президент РФ реализует свою компетенцию путем воздействия на законодательную, исполнитель-

<sup>141</sup> Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации: Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. (в ред. от 22.10.2009) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4571; 2009. № 43. Ст. 5049.

О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации лиц без гражданства, состоявших в гражданстве СССР и проживающих в Латвийской Республике или Эстонской Республике: Указ Президента РФ от 17.06.2008 N 977 // СЗ РФ. 2008. №25. Ст. 2959

Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища: Указ Президента РФ от 21 июля 1997 N 746 (ред. от 27.07.2007) // СЗ РФ. 1997. №30. Ст. 3601; СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4020.

<sup>142</sup> О награждении орденом «за заслуги перед отечеством» IV степени Гусева В.А.: Указ Президента РФ от 25 мая 2010 № 517 // СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2214

О приеме в гражданство Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28 апреля 2011 N 548 // СЗ РФ. 2011. № 18. Ст. 2618.

<sup>143</sup> Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 06 апреля 2004 N 490 (ред. от 14.01.2011) // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395. СЗ РФ. 2011. №

<sup>144</sup> Об утверждении Положения о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и ее состава: Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. N 1318 (в ред. от 07.04.2006) // СЗ РФ. 2003. № 48. Ст. 4659; 2006. № 15. Ст. 1584

ную и судебную сферы путем определения основных направлений государственной политики: правотворчество, в том числе законотворчество; участие в формировании и функционировании органов государственной власти, а также непосредственное руководство органами власти в особо значимых сферах государственной жизни.

Российская конституционная модель исходит из доминирующего положения Президента РФ в системе органов власти. Президент РФ самостоятельно принимает решения по вопросам своего ведения, но вместе с тем он объективно не может действовать вне связи с иными государственными органами, неправительственными организациями, экспертным сообществом<sup>145</sup>. Президент также тесно взаимодействует с Уполномоченным по правам человека<sup>146</sup> и Уполномоченным по правам ребенка<sup>147</sup>. Взаимодействие Президента РФ с федеральными органами власти, как правило, выражаются в непосредственном руководстве и координации деятельности органа, либо же в равноправном сотрудничестве и совместном решении государственных задач. Так, глава государства вправе требовать от органов государственной власти соблюдения или восстановления нарушенного права вплоть до применения принудительных мер, не ограничивающих самостоятельность государственных органов власти. Нельзя не согласиться с Тихон Е.А., которая считает, что при взаимодействии Президента РФ и органов власти, первый не должен нарушать конституционные принципы самостоятельности и независимости этих органов, а обязан исходить из принципов неконцентрации власти и достижения единой цели при решении задач по реализации основных направлений внутренней и внешней политики, служащими программными в деле обеспечения прав и свобод человека и гражданина<sup>148</sup>.

Президент РФ не вправе подменять функции органов государственной власти, а также диктовать им принятие решений и осуществление действий, но как глава государства обязан обеспечивать их согласованное функционирование и взаимодействие с целью достижения главной цели их деятельности – обеспечения и гарантирования реализации прав и свобод человека и гражданина<sup>149</sup>.

Взаимодействие главы государства и федерального парламента является одной из важнейших составляющих правового обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Основной формой взаимодействия главы государства с парламентом является законодательный процесс, в котором Президент РФ обладает следующими правомочиями: инициирование законотворчества, право вето, право, которое выступает также обязанностью подписания и обнародования законов. Будучи активным участником законодательного процесса, Президент РФ выполняет не только «государственно-нотариальную функцию» путем подписания и обнародования законов, но и посредством участия в этом процессе обеспечивает единое правовое и

<sup>145</sup> Панов А.А. Сопоставительные и консультативные органы при Президенте РФ: общие принципы формирования и наделения компетенцией, место в системе президентской власти. // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 3. С. 20

<sup>148</sup> Тихон Е.А. Президент России – гарант прав и свобод человека и гражданина // Вестник СГАП. 2008. № 4 (62). С. 22

<sup>149</sup> Тихон Е.А. Президент Российской Федерации – гарант прав и свобод человека и гражданина Саратов, 2008. С. 174

за собственные решения.<sup>367</sup> В современной психологии личности способности определяются как некий сплав генетической предрасположенности и социальных навыков.<sup>368</sup> Однако исследований, которые бы доказывали, что предпринимательство – социальный навык, на момент написания статьи отсутствуют. Поэтому в анализе юридической стороны равенства участников гражданского оборота стоит абстрагироваться от личностных характеристик, и основываться на том, что предприниматели не наделены равными способностями. Тогда заслуживает рассмотрения проблема того, должно ли государство нивелировать возможности тех, кто наделен большими способностями и ресурсами с возможностями всех остальных участников рынка.

В литературе по философии права неоднократно высказывалась позиция, что социальная политика государства всегда представляет собой отступление от принципа правового равенства. При таком подходе формальное правовое равенство трактуется как чистое равенство между деянием и воздаянием, как причинно-следственная связь, не учитывающая социальные и биологические характеристики людей. Деяние рассматривается здесь не как процесс, в котором проявляются индивидуальные особенности действующего субъекта, а лишь как результат, для которого эти особенности не имеют значения. Всякое отклонение от такого «чистого» равенства в пользу менее удачливых членов общества расценивается как благотворительность, основанная на нравственных идеях милосердия. Приверженцы подобной точки зрения ссылаются на авторитет И. Канта, который писал, что благотворительность «не имеет под собой принципа как для того, кто получает, так и для того, кто распределяет... но сводится к доброй воле в ее материальном выражении...»<sup>369</sup> «Абсолютизация» данной позиции состоит в том, что государство в принципе не может обеспечить равный доступ к процессуальным средствам защиты прав предпринимателей, и не должно этого делать.

Проблема социальной политики в отношении предпринимательства впервые была поставлена в эпоху теории меркантилизма. Ее сторонники считали, что объективный показатель благоденствия общества – количество золота в казне государства. Именно поэтому стоит прилагать все усилия, чтобы казна увеличивалась, то есть поощрять импорт и «закрывать» от экспорта. В принципе, политика меркантилизма «выносила за скобки» равенство предпринимателей и оценивала участников экономического оборота исключительно с позиции выгоды для казны. Более выгодным для казны считалось сотрудничество с крупными предпринимателями-экспортерами, которые могут наполнять казну. При этом вопросы защиты прав мелких предпринимателей в теории не ставились и не разрешались. Сторонники противоположной концепции – физиократы, полагали, что основное назначение государства – хранить естественный порядок вещей, при этом неравенство субъектов экономики рассматривалось как часть этого порядка. В дальнейшем, тенденции уравнивания государством прав граждан проявились в трудах социалистов и коммунистов. Однако речь не шла о том, чтобы создать равные возможности в

<sup>367</sup> В. Зомбарт Буржуа: Этюды по истории духовного развития современного экономического человека. М., 1994. С. 442.

<sup>368</sup> Радаев В.Д. Экономическая социология: курс лекций. М.:Аспект-пресс, 2007. С. 26.

<sup>369</sup> Хайек Ф. Указ. соч. С. 231.

специфики конкретной категории споров, что может свидетельствовать о перспективности использования ее и в дальнейшем.

Таким образом, при определении подведомственности корпоративного спора необходимо учитывать наличие специального предметного критерия данных споров, заложенного в статье 225.1 АПК РФ и заключающегося в связи спора с экономической деятельностью корпорации. Именно через данную связь видится необходимым определять подведомственность корпоративного спора Арбитражному суду РФ. Определенность в этом вопросе, несомненно, может способствовать недопущению размытого толкования норм о специальной подведомственности корпоративных споров. Большим подспорьем в этом Арбитражным судам может послужить соответствующее разъяснение Высшего Арбитражного суда РФ.

*А.А. Россошанский,*  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

#### **ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАВНОГО ДОСТУПА К ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В АСПЕКТЕ ФОРМАЛЬНОГО РАВЕНСТВА ГРАЖДАН**

Проблема равенства прав граждан в аспекте осуществления предпринимательской деятельности во все времена волновала не только ученых-юристов и философов, но и являлась одной из объективных экономических проблем. Правовое государство стремится к установлению таких условий, которые обеспечивали бы участникам экономического оборота в стране равные возможности для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности, в то же время целесообразность обеспечения данного права долгое время дискутируется в науке.<sup>365</sup>

Но в современной экономической и юридической литературе такое понятие как равенство субъектов экономического оборота вне правового поля фактически не нашло отражения. Г.Н. Багиев отмечает, что личная свобода предпринимателя является залогом равного доступа к процессу извлечения прибыли путем ведения собственного бизнеса. В остальном же, равенство предпринимателей не реализуемо на практике, ведь оно не существует вне понятия доступа к бизнесу. Все люди имеют различные способности к ведению дел, участию в экономическом обороте страны, именно поэтому вопрос о равенстве в рыночной экономике – вопрос о равенстве возможностей.<sup>366</sup>

В. Зомбарт замечает, что одной из основных черт личности предпринимателя является так называемый дух предпринимательства – совокупность поведенческих характеристик, которые определяют возможность нормального функционирования личности в условиях нестабильности, риска и постоянной ответственности

<sup>365</sup> Хайек Ф. Право, законодательство и свобода. М., 2006. С. 231-236.

<sup>366</sup> Багиев Г.Н., Асаул А.Н. Организация предпринимательской деятельности. М., 2001. С. 34.

политическое пространство на всей территории Российской Федерации<sup>150</sup> и гарантирует принятие законов, отвечающих интересам человека. Президент «как гарант основ демократического государственного строя, незыблемых прав и свобод граждан обязан способствовать принятию законов только в соответствии с ними»<sup>151</sup>.

Примером взаимодействия Президента РФ с парламентом по вопросам гражданства служит внесение им в Государственную Думу в 2003 г. законопроекта, упрощающего процедуру приобретения гражданства лицами, проживающими на территории государств, образованных на территории бывшего СССР<sup>152</sup>, в результате которой были внесены соответствующие изменения в Федеральный закон «О гражданстве РФ»<sup>153</sup>. Несколько позже, 1 декабря 2005 г., Президент РФ внес в Государственную Думу законопроект, направленный на продление срока действия упрощенной процедуры получения российского гражданства бывшими гражданами СССР с 1 января 2006 г. до 1 января 2008 г.<sup>154</sup>

Одним из дискуссионных вопросов остается правотворческая деятельность Президента, где встает проблема соотношения федерального закона и указа Президента. Ст. 90 Конституции РФ закрепляет положение, согласно которому Президент издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории страны, которые не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Это сделало «поле нормотворчества» Президента весьма неопределенным. В результате в России оказалась «размыта» схема нормотворчества, сложившаяся в практике многих демократических государств: закон – подзаконный акт во исполнение этого закона – ведомственный акт для практической реализации положений подзаконного акта<sup>155</sup>.

Проблема соотношения нормативных актов главы государства и обычных федеральных законов заключается в том, что «отсутствие прямого указания на подзаконный характер актов Президента РФ в действующей Конституции, в отличие от предшествующей, позволяет Президенту в случае отсутствия закона подменять его изданием собственного указа, выполняющего при этом роль закона»<sup>156</sup>.

Кроме того, Конституцией не предусмотрен механизм заполнения «вакуума» в случае роспуска Государственной Думы. В данном случае в течение четырех месяцев не функционирует один из основных органов государственной власти, которой предоставлено исключительное право принимать законы. Конституция не за-

<sup>150</sup> См.: Радченко В.И. Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы). Саратов, 2003. С. 86.

<sup>151</sup> Хабриева Т.Я. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ «О толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» от 22 апреля 1996 г. М., 2000. С. 71.

<sup>152</sup> Тихон Е.А. Президент Российской Федерации – гарант прав и свобод человека и гражданина Саратов, 2008. С. 80

<sup>153</sup> О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»: Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. // СЗ РФ. 2003. № 46 (ч. 2)

<sup>154</sup> О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»: Федеральный закон от 3 января 2006 г. // СЗ РФ. 2006. № 2. Ст. 170.

<sup>155</sup> Тихон Е.А. Президент Российской Федерации – гарант прав и свобод человека и гражданина Саратов, 2008. С. 112

<sup>156</sup> Правовой статус Президента Российской Федерации / под общ. ред. Ю.А. Дмитриева. М., 1997. С. 92

крепила возможность принятия законов Светом Федерации в случае отсутствия Государственной Думы. Это «вакуум» в законотворческом процессе фактически может восполняться Президентом. В связи с этим ряд ученых считают, что возможно ставить вопрос о внесении в Конституцию РФ поправки, которая запрещала бы Президенту РФ осуществлять законотворческие функции в период отсутствия Государственной Думы в результате ее роспуска или предоставляла бы право принимать законы верхней палатой парламента<sup>157</sup>.

Одну из центральных ролей в деле обеспечения правового статуса личности играет и исполнительная власть, организационно-управленческая деятельность которой направлена на исполнение нормативно-правовых актов.

Так, например, Президент РФ лично осуществляет руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами гражданства. Такое руководство он осуществляет непосредственно и через федеральных министров, находящихся в его подчинении. Деятельность ФМС осуществляется на основе Указа Президента РФ «Вопросы Федеральной миграционной службы», в соответствии с которым ФМС подведомственно Министерству внутренних дел<sup>158</sup>. В свою очередь руководство деятельностью МВД России осуществляет непосредственно Президент Российской Федерации<sup>159</sup>. В этой связи ФМС организует и осуществляет направление Президенту Российской Федерации заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, представленных для их обоснования документов и иных материалов, а также заключений на данные заявления, документы и материалы, кроме того исполняет принятые Президентом Российской Федерации решения по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, проживающих в России.

В отличие от взаимоотношений с органами других ветвей власти, направленных на достижение компромисса, выработку «общего» решения, взаимодействие Президента РФ с судебной властью должно быть строго формализованным, ведь именно судебная власть определяет «истину», самостоятельно и независимо выносит свое решение<sup>160</sup>. Президент РФ не вправе вмешиваться в непосредственную деятельность судебных органов, и в этом выражаются ее правовая природа и сущность.

При взаимодействии Президента РФ с органами судебной власти, глава государства выступает, с одной стороны, координатором их деятельности в области прав человека, с другой – органом государственной власти в качестве стороны в процессе судопроизводства. В последнем случае, Президент РФ как орган государственной власти может обратиться с запросом в Конституционный Суд РФ, может быть подвергнут суду мерами конституционной ответственности как в отношении актов так и при отрешении Президента от должности.

<sup>157</sup> См. Радченков В.И. Президент РФ в системе разделения властей. – Саратов, 1996г. – с.50

<sup>158</sup> Вопросы Федеральной миграционной службы: Указ Президента РФ от 19.07.2004 N 928 (ред. от 31.10.2009) // СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3150; 2009. № 44. Ст. 5193

<sup>159</sup> Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 19.07.2004 N 927 (ред. от 14.05.2010) // СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3149; 2010. № 20. Ст. 2435

<sup>160</sup> Тихон Е.А. Президент Российской Федерации – гарант прав и свобод человека и гражданина Саратов, 2008. С. 145

ческого лица, некоммерческой организации в форме некоммерческого партнерства, ассоциации (союза) коммерческих организаций, иной некоммерческой организации, объединяющей коммерческие организации и (или) индивидуальных предпринимателей, некоммерческой организации, имеющей статус саморегулируемой организации, а также статуса участника данных юридических лиц. Это признак, который характеризует «корпоративный характер» спора, отражая его содержание, его правовые связи между участниками спора, имеющими своей основой корпоративные отношения<sup>364</sup>.

Таким образом, корпоративные споры должны иметь связь с определенной организационно-правовой формой юридического лица, которая легализует его «корпоративность». Отсутствие такой связи, исходя из положений статьи 225.1 АПК РФ, ограничивает возможность отнесения какого-либо спора к корпоративным спорам.

Вследствие этого, такой специальный критерий подведомственности в некоторой степени, с одной стороны, расшатывает основы специальной подведомственности споров арбитражным судам, указывая на обязательное наличие признака корпоративности (связи с корпорацией) у субъектов спора, что указывает на наличие субъектного критерия. С другой стороны, этот критерий может расширить устоявшееся определение предметного критерия для отдельно взятого круга споров, указав тем самым на специфичность предметного критерия для отдельных видов споров.

Считаем недопустимым произвольное толкование процессуальных норм, в связи с чем видится необходимым четкое отнесение выявленного специального критерия к предметному либо субъектному признаку. Определенность в данном вопросе позволит привести к единообразию последующую судебную практику при определении подведомственности тех или иных споров арбитражным судам РФ. Существенным является здесь подход к определению относимости конкретного спора к подведомственности Арбитражного суда. Он должен осуществляться либо через установление наличия связи предмета спора с деятельностью корпорации, либо через установление связи субъекта спора с корпорацией.

Представляется, что наиболее верным и полезным для процессуальной науки будет являться отнесение рассматриваемого критерия к предметному критерию подведомственности корпоративных споров Арбитражным судам. Думается, что именно во избежание нарушения основ института специальной подведомственности законодателем при указании на подведомственность корпоративных споров использована юридическая конструкция, при которой норма о специальной подведомственности (статья 33 АПК РФ) отсылает к статье 225.1 АПК РФ. Именно данная статья АПК РФ дает перечень корпоративных споров подведомственных Арбитражному суду, тем самым дополняя норму о специальной подведомственности определенного круга споров. Естественно, что такое дополнение сопровождается спецификой данной категории споров. Отсюда и дополнение предметного критерия подведомственности специальным критерием. Следует отметить, что использованная законодателем конструкция имеет множество плюсов в плане учета

<sup>364</sup> См.: Уксусова Е.Е. Новый порядок рассмотрения дел по корпоративным спорам в арбитражных судах.// Законы России: опыт, анализ, практика. 2010, № 6. С. 19.



С.А. Рвачёв,  
Поволжский институт  
им. П.А. Столыпина  
(г. Саратов)

### СПЕЦИАЛЬНЫЙ КРИТЕРИЙ ПОДВЕДОМСТВЕННОСТИ КОРПОРАТИВНЫХ СПОРОВ

Компетенция Арбитражных судов РФ определяется исходя из положений главы 4 Арбитражного процессуального кодекса РФ<sup>363</sup> (далее АПК РФ). В данной главе заложены основные критерии подведомственности споров Арбитражным судам, основными из которых являются предметный и субъектный критерии. Предметный критерий заключается в том, что спор должен иметь экономический характер и быть связан с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

Субъектный критерий подведомственности предполагает наличие у участника спорных правоотношений определенного статуса. Согласно части 2 статьи 27 АПК РФ Арбитражный суд рассматривает споры с участием индивидуальных предпринимателей и юридических лиц. В случаях установленных законом иными участниками процесса могут быть Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы, должностные лица, образования, не имеющие статуса юридического лица, а так же граждане, не имеющие статуса индивидуального предпринимателя.

При определении подведомственности корпоративных споров общих субъектный критерий не применяется. В части 2 статьи 33 АПК РФ установлено, что споры, перечисленные в части 1 данной статьи, рассматриваются арбитражными судами независимо от того, являются ли участниками правоотношений, из которых возникли спор или требование, юридические лица, индивидуальные предприниматели или иные организации и граждане.

Согласно статье 225.1 АПК РФ корпоративными спорами, подведомственными Арбитражным судам РФ являются споры, связанные с созданием юридического лица, управлением им или участием в юридическом лице, являющемся коммерческой организацией, а также в некоммерческом партнерстве, ассоциации (союзе) коммерческих организаций, иной некоммерческой организации, объединяющей коммерческие организации и (или) индивидуальных предпринимателей, некоммерческой организации, имеющей статус саморегулируемой организации

Исходя из совокупности дефиниций пункта 2 части 1 статьи 33 АПК РФ и статьи 225.1 АПК РФ, можно предположить, что подведомственность корпоративных споров определяется с учетом специального критерия, который заключается в наличии у участников спорных правоотношений статусов коммерческого юриди-

<sup>363</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от в ред. 23 декабря 2010 г., с изм. и доп. вступающими в силу с 24 марта 2011 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012; 2010. № 52. Ст. 6994.

Кроме того, следует соотносить решения суда и акт помилования Президента РФ. Так, акт помилования не подменяет собой осуществление правосудия, поскольку последнее отнесено Конституцией РФ к исключительной компетенции судов. Президент РФ не решает вопрос о виновности или невиновности осужденного, поскольку вина его уже установлена вступившим в законную силу решением суда, акт помилования есть выражение гуманизма и милосердия со стороны государства к лицам совершившим преступление.

Таким образом, мы можем сделать вывод, что Президент РФ, осуществляя свои полномочия в сфере обеспечения правового статуса личности, тесно взаимодействует с федеральными органами государственной власти. Органы государственной власти создают необходимые условия для эффективной реализации прав, свобод и интересов личности, а Президент РФ, занимая главенствующее место в системе государственного обеспечения правового статуса личности, выступает «системным координатором деятельности всего государственного механизма»<sup>161</sup>.

Е.В. Колесников,  
Поволжский институт  
им. П.А. Столыпина  
(г. Саратов)

### ЗАКОННОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ ТЕОРИИ

*Законность* - это одно из самых сложных политических и правовых явлений современности<sup>162</sup>. Законность надо рассматривать как принцип и всеобщее требование правовой демократической государственности, индикатор состояния (качества) функционирования разнообразных отношений и связей юридического характера в государственно-организованном обществе. В первую очередь, она имеет прямое отношение к государственным институтам (ст. 1, 2, 4, 10, 15, 80, п. «е» ч. 1 ст. 114, ст. 120), однако распространяется и на граждан, физических лиц (ч. 2 ст. 15, 18, 19 Конституции России). Законность обусловлена потребностями экономического оборота, рыночного хозяйствования, задачами обеспечения прав и свобод граждан. Демократическое государственное устройство и твердый правовой порядок внутри страны, как и новый цивилизованный имидж России на международной арене невозможны без создания и соблюдения понятных и стабильных обще-

<sup>161</sup> Тихон Е.А. Президент Российской Федерации – гарант прав и свобод человека и гражданина Саратов, 2008. С. 172

<sup>162</sup> См., например, работы таких авторов, как С.А. Авакян, Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, В.В. Борисов, С.В. Бошно, С.Н. Братусь, Н.В. Витрук, Н.М. Колосова, В.Н. Кудрявцев, Б.М. Лазарев, В.В. Лазарев, Н.И. Матузов, А.С. Пиголкин, П.М. Рабинович, И.С. Самошенко, В.К. Самигулин, М.С. Строгович, Ю.А. Тихомиров.

обязательных правил поведения, прежде всего, законов, обращенных ко всем субъектам права.

Законность как особое социальное явление неразрывно связана с системой взаимосвязанных и согласованных законов различного уровня, их действием в реальной жизни. Поэтому вся законотворческая деятельность должна исходить из таких базовых начал – принципов, закрепленных в Конституции РФ, как приоритет прав и свобод человека (ст. 2, 18), закон как выражение воли народа (ст. 3, 4), федерализм (ст. 1, 5), социальный и правовой характер государства с республиканской формой правления (ст. 1, 7), особая роль общепризнанных норм и принципов международного права и международных договоров Российской Федерации в отечественной правовой системе (ч. 4 ст. 15).

Всеобщий (универсальный) характер законности предполагает: а) единство государства, правовой системы (ст. 1, 3, 4, 10, 11); б) единство судебной системы (ст. 118); в) единство экономического пространства (ст. 8, 9); г) прямое действие Конституции РФ и закона (ч. 1 ст. 15); д) осуществление требования соблюдения основных и законодательных норм (ч. 2 ст. 15); е) гарантированность законов, прав и свобод человека и гражданина (ст. 1, 2, 17, 18, 19); ж) связанность судов законодательными нормами (ч. 2 ст. 120 российской Конституции).

Законность есть межотраслевой принцип права, правовой и политической системы. Она, во-первых, является необходимым условием нормального функционирования любой правовой системы, во-вторых, по сути включает в себя и другие юридические требования, такие как верховенство закона, гарантированность прав и свобод граждан, правовое равенство, взаимная ответственность государства и личности, неотвратимость наступления юридической ответственности.

Принципиальное значение имеет характеристика России в качестве демократического и правового государства (ст. 1 Конституции РФ). Развитие демократии возможно, не в последнюю очередь благодаря реализации данного конституционного положения, ибо основные государственные и общественные институты находят свое логическое воплощение в правовых формах. Кроме того, цивилизованная государственность может опираться только на единый рынок, общее экономическое пространство, которые объективно требуют централизованного регулирования, опирающегося на систематизированные и непротиворечивые законодательные акты. Данные обстоятельства позволяют говорить об универсальной природе законности, о недопустимости ее безоговорочного отнесения к отраслевым принципам. Указанный феномен является именно общеправовым, но получающим конкретизацию в отраслях российского законодательства с учетом их специфики.

Общим условием законности является недопустимость издания в Российской Федерации нормативных и правоприменительных актов, внутригосударственных и иных договоров с антиконституционной направленностью. В российской Конституции сказано об обеспечении законности, правопорядка и общественной безопасности (п. «а» ч. 1 ст. 72), осуществлении мер по реализации законности (п. «е» ч. 1 ст. 114). Исходя из особого места Основного Закона РФ в системе законодательства, высшей юридической силы его принципов и норм при явном противоречии между Конституцией и федеральным законом (либо другим нормативно-правовым

ствующем уголовно-процессуальном законодательстве, отсутствием возможности юридического признания лица подозреваемым путем составления соответствующего процессуального документа.

Кроме того, при определении подозрения как самостоятельного института сложнее обстоит дело не с формально-юридическим аспектом данного понятия, а с функциональным, то есть при анализе места института подозрения в системе уголовного процесса, а также при соотношении его с другими институтами. В справочной литературе под подозрением понимается предположение, основанное на сомнении в правильности, законности чьих-либо поступков, в правдивости чьих-нибудь слов<sup>357</sup>. При этом в науке уголовного процесса место института подозрения определяется по-разному. А.М. Ларин указывает, что подозрение является особым видом уголовного преследования<sup>358</sup>. А.Г. Халиулин считает, что подозрение есть форма уголовного преследования<sup>359</sup>. Такого же мнения придерживается М.П. Кан, которая называет три формы уголовного преследования, выделяя среди них подозрение как самостоятельную форму<sup>360</sup>. О.А. Картохина также выделяет общие формы реализации уголовного преследования: уголовное преследование в форме установления события преступления и лица, его совершившего; уголовное преследование подозреваемого; уголовное преследование обвиняемого<sup>361</sup>. Другие авторы определяют подозрение как этап или стадию уголовного преследования. Так, З.Д. Еникеев говорит о подозрении как о начальном этапе уголовного преследования конкретного лица в случаях, когда подозрение трансформируется в обвинение<sup>362</sup>.

При указании на подозрение как элемент уголовного преследования подчеркивается его вхождение в структурное образование более высокого уровня. Подозрение как форма уголовного преследования есть внешнее выражение определенного объема его содержания, а подозрение как этап уголовного преследования указывает на процессуальную форму деятельности по изобличению субъекта преступления и установлению его вины. Рассмотрение подозрения с разных сторон обусловлено сложностью данного института, позволяет «нарисовать» более полную картину, установить сущность подозрения, что весьма важно не только для науки уголовного процесса, но и для развития правильной и эффективной практики реализации положений действующего уголовно-процессуального законодательства.

<sup>357</sup> См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка: ок. 57000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 20-е изд., стереотип. М., 1989. С. 235.

<sup>358</sup> См.: Ларин А. М. Расследование по уголовному делу: процессуальные функции. М., 1986. С. 83.

<sup>359</sup> См.: Халиулин А. Г. Осуществление функции уголовного преследования прокуратурой России. Кемерово, 1997. С. 37.

<sup>360</sup> См.: Кан М.П. Процессуальные функции прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства: дис. ... канд. юрид. наук. Ташкент, 1988. С. 96.

<sup>361</sup> См.: Картохина О.А. Начало и прекращение уголовного преследования следователями органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2003. С. 46.

<sup>362</sup> См.: Еникеев З. Д. Уголовное преследование: учебное пособие. Уфа, 2000. С.42.

П.Г. Потапенко,  
Прокуратура Ростовской области,  
отдел управления по надзору за  
процессуальной деятельностью ОВД

## МЕСТО И РОЛЬ ИНСТИТУТА ПОДОЗРЕНИЯ В СИСТЕМЕ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ

Институт подозрения является одним из основных и наиболее важных при расследовании уголовных дел. Однако в настоящее время в науке уголовного процесса данному институту, на наш взгляд, уделяется недостаточно внимания. Подтверждением вышесказанного выступает отсутствие официально закрепленного определения подозрения в действующем уголовно-процессуальном законодательстве, что вызывает не только дискуссии в теории, но и порождает некоторые неясности при реализации положений данного института на практике.

Подозрение – это процессуальная деятельность, осуществляемая в соответствии с требованиями уголовно-процессуального закона должностными лицами специально уполномоченных государственных органов по проверке причастности определенного лица к совершению им деяния, запрещенного уголовным законом, путем проведения следственных и иных процессуальных действий. Такая деятельность осуществляется путем возбуждения дела в отношении лица, задержания, применения меры пресечения до предъявления обвинения, а также составления и вручения письменного уведомления о подозрении в совершении преступления в установленном порядке при осуществлении предварительного расследования в форме дознания.

Вместе с тем, для формирования единого подхода в правоприменительной деятельности полагаем необходимым в уголовно-процессуальном законодательстве России (например, в ст. 5 УПК РФ) определить понятие подозрения, а также закрепить необходимость юридического признания лица подозреваемым путем составления единого процессуального документа (постановления о привлечении в качестве подозреваемого).

Считаем, что нельзя рассматривать подозрение как часть института обвинения. Это самостоятельный институт уголовно-процессуального права. Подтверждением этого выступает специфика предмета регулирования, а именно уголовно-процессуальных отношений между подозреваемым и органами предварительного расследования, действия которых направлены на подтверждение или опровержение предположения о причастности данного лица к совершению преступления. Самостоятельность института подозрения подтверждается и специфическим способом правового регулирования, который проявляется в процессуально-правовом статусе участников – подозреваемого, с одной стороны, и органов предварительного расследования, с другой. Набор процессуальных прав и обязанностей подозреваемого отличается от совокупности прав и обязанностей как обвиняемого, так и, скажем, свидетеля. Естественно, самостоятельность института подозрения весьма относительна. Это обусловлено, во-первых, тем, что и подозрение и обвинение являются составными частями уголовного преследования и полностью не исчерпывают его; во-вторых, это связано с некой размытостью границ подозрения в дей-

актом) приоритет имеют конституционные нормы. Правовые акты, не соответствующие фундаментальным нормам, подлежат отмене.

Воплощение требований законности предполагает полное и последовательное осуществление законодательных предписаний, единообразное понимание права и закона, социально активное и правомерное поведение личности, обеспечение прав и свобод граждан. Права и свободы должны определять смысл, содержание и применение законов, деятельность публичной власти и быть гарантированы правосудием. Однако на практике подобное бывает далеко не всегда и не повсеместно.

Законность – это конституционный принцип деятельности государства и его аппарата. Все государственные институты, организации, учреждения связаны основополагающими (первичными) предписаниями, имеющими высшую юридическую силу, действуют в их рамках. Соблюдение конституционных и законодательных норм государственными и общественными институтами, гражданами – непереносимое условие демократической правовой государственности. На это важное обстоятельство неоднократно обращали внимание Президент Российской Федерации, известные политические и государственные деятели<sup>163</sup>.

Важное (и едва ли не первостепенное значение) имеет принцип законности в судопроизводстве. Он проявляется в том, что суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа, а равно должностного лица Конституции РФ, федеральному закону, общепризнанным принципам и нормам международного права, международному договору Российской Федерации, закону субъекта Федерации принимает решение в соответствии с правовыми положениями, имеющими наибольшую юридическую силу. Однако, учитывая характер и особенности отечественной правовой системы, суд в ходе судопроизводства решает дело, прежде всего и главным образом «в соответствии с законом», то есть опираясь на писанный законодательный акт. Без этого базового условия невозможно обеспечить ни верховенство федерального закона, ни реальную защиту прав и свобод человека и гражданина, обеспечиваемых правосудием (ст. 18 Конституции РФ). Суды и правоохранительные органы должны принимать решения, опираясь на закон (ч. 2 ст. 120 Конституции России).

В судопроизводстве *определяющее значение имеет принцип законности*, который является основой подлинного правосудия. Его истоки восходят к знаменитому древнеримскому правилу: *нет преступления без наказания, нет наказания без закона, нет преступления без законного наказания*.

Огромное позитивное значение имеет законодательный запрет на издание в России законов или иных правовых актов, отменяющих или умаляющих самостоятельность судов, независимых судей. Важно, что правосудие осуществляют суды, учрежденные законодателем, входящие в национальную судебную систему и соблюдающие общие правила судопроизводства.

Главенствующее положение законности в системе основополагающих начал подтверждается предельно широкой сферой ее действия. Так, отраслевое процессуальное законодательство содержит нормы, удостоверяющие, что законность прони-

<sup>163</sup> См., например: Медведев Д.А. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации на 2009г. (см.: Российская газета. 2009. 13 ноября) и на 2010 г. (см.: Российская газета. 2010. 1 декабря).

зывает многие другие принципы и в значительной степени способствует их реализации. Есть все основания выделять *процессуально-правовую законность* в общей системе законности. По справедливому суждению Н.Н. Вопленко, она имеет важный и единственный объект своей охраны – организационно-управленческие отношения, возникающие в процессе реализации норм материального права<sup>164</sup>. Несомненно, что нарушение законности в судопроизводстве представляет собой ущемление или посприятие остальных принципов, и, как следствие, влечет невозможность отправления правосудия по конкретному делу и дискредитирует суд, другие институты власти.

Для понимания законности как феномена правового государства надо учитывать аргументированное суждение известного юриста Н.В. Витрука о том, что хотя первооснова законности сами законы, но они должны адекватно выражать правовые принципы, общечеловеческие идеалы и ценности, насущные потребности и интересы человека, объективные тенденции социального прогресса. Только в этом случае законность будет означать идею, требование и систему (режим) выражения права в законах государства, в законотворчестве и подзаконном нормотворчестве<sup>165</sup>.

Сущностным аспектам законности и одновременно ее принципом является *верховенство закона*. В действующей Конституции РФ впервые четко зафиксирован принцип верховенства федерального закона (ч. 2 ст. 4, ст. 15, 90, ч. 1 ст. 115). Он обусловлен новым конституционным строем, возникшим в первой половине 90-х годов XX века, задачами построения в России демократического правового государства.

В правовой системе признается безусловное верховенство Конституции РФ и федерального закона – это юридическая аксиома. Приоритет закона показывает его уникальную роль и место применительно к множеству разнородных и противоречивых подзаконных актов. Авторитет и юридическая сила закона зависят от его содержательной стороны, от того, насколько он способен быть эффективным регулятором общественных отношений, воздействовать на мотивы и поведение людей и коллективов.

Содержательный аспект верховенства Конституции и закона вытекает из суверенитета Российской Федерации, который обладает всей полнотой власти на своей территории, необходимыми атрибутами и прерогативами самостоятельного, независимого государства, субъекта не только внутри государственных, но и международно-правовых отношений. Это во многом предопределяет престиж и общеобязательность законодательных установлений.

Принцип *верховенства закона* распространяется не только на государственное управление, но и на многие важные сферы политической и социально-экономической жизни. Однако федеральные (общероссийские) законы имеют верховенство не во всех случаях. Учитывая федеративную природу Российского государства, они превалируют над актами субъектов, если изданы по предметам ведения Российской Федерации или же по предметам совместного ведения России и ее субъектов (ст. 76 Конституции РФ).

<sup>164</sup> См.: Вопленко Н.Н. Очерки общей теории права: монография. Волгоград, 2009. С. 714-715.

<sup>165</sup> См.: Общая теория права: курс лекций / Под общ. ред. В.К. Бабаева. Н.Новгород, 1993. С. 523; Теория государства и права / Под ред. В.К. Бабаева. М., 2004. С. 536-537.

лении правовой интеграции. Именно при интеграции права создается правовая основа, на базе которой будет осуществляться интеграция. При этом происходит интеграция законодательства, юридической техники, юридической практики и других элементов правовых систем. С указанных позиций интеграция права выступает необходимым элементом, частью общего правового интеграционного процесса.

С учетом относительного смыслового сходства категорий закономерен также вопрос о соотношении категорий «правовая интеграция» и «преемственность в праве». Болгарский ученый Нено Неновски отмечает, что «преемственность в праве означает связь между разными этапами (степенями) в развитии права как социального явления, что суть этой связи состоит в сохранении определенных элементов или сторон права (в его сущности, содержании, форме, структуре, функциях и др.) при соответствующих его изменениях»<sup>356</sup>. Следует отметить несовпадение указанных категорий по объему, содержанию, объектам и механизму осуществления. Если интеграция предполагает объединение социальных систем в единое системное образование, а также поддержание целостности социальной системы, то преемственность представляет собой объективно необходимую связь между новым и старым в процессе развития.

Очевидно, что если правовая интеграция охватывает все объединительные процессы, опосредуемые правом, то процесс преемственности в праве ограничен лишь правовой сферой. С данных позиций процесс правовой интеграции имеет более широкий круг объектов, нежели процесс преемственности в праве. Сложнее обстоит дело при соотношении процесса интеграции права и преемственности в праве, а также соотношение категорий «интеграция в праве» и «преемственность в праве», так как объекты данных процессов могут совпадать. При этом очевидна потребность в разграничении процессов интеграции права и горизонтальной преемственности в праве (существование которой, однако, достаточно спорно). Данные процессы не совпадают, так как характеризуют различные стороны единого процесса развития права. Дело в том, что преемственность в праве предполагает исторически последовательный характер. При осуществлении же интеграции права этот характер отсутствует. Объединиться в единую систему могут лишь правовые явления, которые реально существуют при интеграционном взаимодействии. При этом использование и обмен правовым опытом в силу именно закона преемственности может выступать способом сближения взаимодействующих правовых систем. И, наконец, при исследовании процессов интеграции и преемственности в праве следует отметить, что они представляют собой проявление различных законов диалектики. Если необходимость интеграции, как отмечается в работе, вытекает из закона единства и борьбы противоположностей, то преемственность составляет основную черту закона отрицания.

<sup>356</sup> Неновски Н. Преемственность в праве / перевод с болгарского. М., 1977. С. 15.

Е.Г. Потапенко,  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

### О СООТНОШЕНИИ КАТЕГОРИЙ «ПРАВОВАЯ ИНТЕГРАЦИЯ», «ИНТЕГРАЦИЯ ПРАВА» И «ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ В ПРАВЕ»

В настоящее время в юридической науке довольно широко используются понятия, призванные определить различные аспекты взаимодействия социальных и правовых систем. В литературе часто употребляются такие термины как «правовая интеграция», «интеграция права», «преемственность в праве», «глобализация», «гармонизация» и т.п. При этом множественность категорий отнюдь не способствует правильному и унифицированному использованию юридической терминологии. Зачастую допускается подмена понятий для обозначения конкретных правовых явлений и процессов либо неправильное их употребление.

При соотношении категорий «правовая интеграция» и «интеграция права» следует указать, что правовая интеграция – комплексная категория. Она включает в себя все объединительные процессы, которые опосредованы правом. В данном соотношении категория «правовая интеграция» выступает как более широкая, общая. Под правовой интеграцией необходимо понимать закономерный процесс социально-правового развития, обеспечивающий за счет применения правовых средств и формирования качественно однородной правовой основы поэтапное объединение социальных (политических, экономических, культурных, правовых, информационных) систем в единую консолидированную социальную систему высшего уровня, а также поддержание целостности и единства уже существующей социальной системы<sup>355</sup>. Интеграция права представляет собой процесс объединительного взаимодействия правовых систем. При этом употребление понятия «интеграция права» возможно в различных аспектах. Иногда под интеграцией права в самом широком смысле понимаются все объединительные процессы в правовой сфере. Часто термин «интеграция права» используется при обозначении объединительного взаимодействия систем права или правовых систем различных государств, то есть как межгосударственная интеграция правовых систем, что составляет внешний аспект интеграции права. Можно выделить также внутренний аспект интеграции права, то есть интеграцию в системе права как объединение составляющих систему права структурных элементов.

При соотношении категорий «правовая интеграция» и «интеграция права» не совпадают сфера распространения и объекты указанных процессов. Так объектом процесса интеграции права в широком смысле выступают лишь правовые системы. Экономические, политические, культурные системы объектами интеграции права не являются. Естественно, что социальные изменения непосредственно затрагивают право как элемент интегрирующихся социальных систем. Более того, интеграция права в абсолютном большинстве случаев необходима при осуществ-

Верховенство закона обеспечивает его демократическое содержание, единство правовой системы и политических институтов, способствует укреплению государственности.

Подобное верховенство, как правило, проявляется в следующих направлениях (формах): 1) приоритетности законодательной формы при регулировании определенных, политически и социально значимых общественных отношений; 2) высшей (после Конституции) юридической силе закона, что воплощается в его авторитете, непререкаемости, общеобязательности (в иерархии источников права он занимает высокое место и требует безусловного соблюдения, применения, исполнения, использования); 3) непосредственности действия закона (вступивший в силу закон не требует специальной санкции, утверждения со стороны какого-либо государственного органа, учреждения, должностного лица, однако его отдельные положения могут конкретизироваться в подзаконных актах); 4) соответствии ему иных нормативно-правовых и индивидуальных актов (не соответствующие закону акты подлежат отпротестованию, приостановлению, отмене, изменению).

*Верховенство закона* – принцип, означающий исключительную роль и ценность законодательной формы в регулировании общественных отношений и тем самым обеспечивающий невозможность (или, по крайней мере, ограничение) государственного произвола. Реальность этого требования предполагает повышенное внимание к содержанию законодательных норм, структуре акта и юридической технике. В законе должны содержаться не любые нормы, а в основном первичные, базисные, имеющие прямое действие и государственную защиту. В связи с этим, учитывая современные реалии и нашу историю, неизбежно повышение роли прокураторы. Одна из основных целей этого важного правоохранительного и контрольного органа – обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности на всей государственной территории России. Прокуратура выявляет акты «правонарушающего законодательства» и добивается их приведения в соответствие с Конституцией и федеральным законом. Незаконные акты издают все типы субъектов Федерации, но в наибольшей степени это характерно для российских республик (Башкортостан, Татарстан, Саха-Якутия и др.).

Важная роль в процессе создания условий и предпосылок динамичного и непротиворечивого развития законодательства и обеспечении законности принадлежит также органам юстиции, судебной власти, включая Конституционный Суд РФ, полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Законность в работе государственных институтов позволяет не только обеспечивать права и законные интересы граждан, физических и юридических лиц, но и установить общественный и правовой порядок. Если государство отступает от принципа законности в любых проявлениях (чем бы это ни мотивировалось), создает неправовое законодательство, то любые институты власти (включая региональный и местный уровень) ослабляют свой авторитет, подрывают уровень общественного доверия и поддержки и, как следствие, свою легитимность. *Законность и правопорядок* выступает важнейшим стабилизирующим фактором общественного развития. Более того, законность жизненно необходима для утверждения и даль-

<sup>355</sup> См. подробнее: Потапенко Е.Г. Теоретические основы правовой интеграции: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 31 – 64.

нейшего развития народовластия, становления цивилизованного гражданского общества и правовой государственности.

*Г.В. Колодуб,*  
Саратовская государственная  
юридическая академия

### **ДЕЙСТВИТЕЛЬНОЕ ИСПОЛНЕНИЕ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ КАК ПРОБЛЕМА ПОЛИТИКО-ПРАВОВОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА**

В российском обществе в последнее десятилетие происходят изменения, которые обуславливают становление или отмену гражданских институтов, их концептуальное переосмысление, проведение повсеместной ревизии идеологических основ. Последняя деятельность в своей совокупности направлена на обеспечение рыночных взаимоотношений частных лиц<sup>166</sup> и непосредственно связана (в некоторых случаях обусловлена) необходимостью решения проблем теоретического и практического обоснования отдельных гражданско-правовых вопросов.

Необходимый результат экономической деятельности участников гражданских отношений, а следовательно, и степень правового обеспечения процессов оформляемых в обязательственно-правовые рамки, формируется поэтапными результатами реализации содержания явления, так как обязательство реализуется не одномоментно. В этой связи приобретает особую остроту проблематика исполнения отдельной гражданско-правовой обязанности, исполнения групп (наборов) таковых, что обусловлено целым перечнем теоретических и практических вопросов, содержательно направленных на обеспечение активного поведения участников гражданских отношений; выстраивание системы правовых средств и условий защиты гражданских прав; повышение эффективности ответственности органов власти; минимизации конфликтного потенциала при взаимодействии государства (государственных служащих) и гражданского общества (граждан и организаций).

В отечественной цивилистике сложилось определенное «придаточное» отношение к субъективной обязанности, обусловившее фактическую неопределенность в ее статусе, содержании, соотношении, что проецируется и на ее необходимое следствие – исполнение. Поглощение субъективной обязанности ее парным, но равнозначным правовым образованием (субъективным правом), приводит к последующему смешению в соотношении «обязательство – обязанность», «реализация обязательства – исполнение обязанности». Последние явления близки друг другу,

<sup>166</sup> Основные замечания Российского союза промышленников и предпринимателей к проекту Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации.

URL:  
[http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/corpmangement/civil\\_code/experts\\_position/posit ion\\_rspp/140411\\_doc1](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/corpmangement/civil_code/experts_position/posit ion_rspp/140411_doc1) (дата обращения: 19.08.2011).

менения не только лишь в УПК, но в Основной закон страны – вроде той нормы, что появилась в Конституции РК (принятой 30 августа 1995 года) в 2007 году в связи с учреждением института присяжных заседателей<sup>354</sup>.

Однако же, является ли деятельность медиатора соучастием в отправлении правосудия – как деятельность присяжных заседателей – либо имеет место иного рода взаимодействие человека и гражданина с судебной властью?

Проблемы, в большей их части, достаточно очевидны и значимость каждой из них такова, что требует отдельного специального исследования. Ограничившись здесь обозначением некоторых из них, полагаем необходимым заявить, что все они, так или иначе, разрешимы.

Уверенность в преодолении противоречивых и спорных факторов основана на том, что доля взаимодействия государственной власти и гражданского общества на основе партнёрства не может быть умалена под предлогом, вроде того, что организация такого сотрудничества в сфере судопроизводства весьма не проста конструктивно, и уязвима со стороны множества факторов. Такого характера взаимоотношения будут развиваться и укрепляться. В том числе, в сфере уголовного производства.

По каким аспектам партнёрское взаимодействие государства и общества в сфере уголовного производства претерпит изменения формального и/или качественного характера – можно предположить немало вариантов. Очевидно, в любом случае отказ от достигнутого («уход с занятой площадки диалога») как для человека и гражданина, так и для государственной власти неприемлем, и потому не произойдёт.

<sup>354</sup> 21 мая 2007 года часть 2 статьи 75 Конституции Республики Казахстан дополнена положением: «В случаях, предусмотренных законом, уголовное производство осуществляется с участием присяжных заседателей»

чаях, когда спор (конфликт) затрагивает или может затронуть интересы не участвующих в ней третьих лиц.

Глава 10 УПК РК («Иные лица, участвующие в уголовном процессе») дополнена ст. 88-1, которой в уголовное производство вводится фигура «медиатора». Медиатор определяется как «независимое физическое лицо, привлекаемое сторонами для проведения медиации в соответствии с требованиями закона». Он вправе, в числе прочего, «знакомиться с информацией, предоставляемой сторонам органом, ведущим уголовный процесс», то есть изучать материалы уголовного дела. Право на получение сведений об уголовно-правовом конфликте от органа ведения уголовного процесса предопределяет возможность получения информации от самих сторон, в том числе, от содержащегося под стражей (арестованного) лица<sup>352</sup>.<sup>1</sup>

Допущение в Республике Казахстан регулирования посредством методов, присущих «гражданскому обществу», не только частноправовых гражданских отношений, но и уголовных правоотношений – являясь достижением не накопительного, но качественного характера – не могло не оказаться связанным с наличием законоположений противоречивых и неоднозначных, сопряжённым со спорными вопросами и т.д.

В частности, неопределённым является правовой статус медиатора, регулирующего конфликт, содержание и сущность которого заключаются в уголовном деле «о преступлении небольшой или средней тяжести». Если медиатор – участник уголовного процесса (как он представлен в УПК РК), тогда его деятельность по урегулированию конфликта есть деятельность процессуальная, и как таковая должна направляться и контролироваться органом, ведущим уголовный процесс. На самом деле это не так, и быть так не должно, ибо медиатор фигура независимая, и независим он, прежде всего, от ведущего уголовный процесс органа. Стало быть, медиатор – лицо, фактом вступления которого в урегулирование конфликта приостанавливающее ведение производства по уголовному делу и, более того, определяющее (обеспечивающее) принятие по делу итогового решения органом, ведущим уголовный процесс<sup>353</sup>,<sup>1</sup> – участником уголовного процесса всё-таки не является, и действует от ведущего уголовный процесс органа автономно. Сколь бы не казалась такая ситуация неприемлемой с позиции традиционных представлений (по меньшей мере, непривычной), тем не менее, некое «физическое лицо» на самом деле является партнёром «лица государственного» – судьи.

В связи с этим вполне ожидаем вопрос о правомерности участия в совершении правосудия какого бы то ни было иного лица, кроме суда. Признание приемлемости принятия медиатором участия в обеспечении правосудия должно повлечь из-

<sup>352</sup> Медиатор наделён полномочиями, что в уголовном процессе предоставлены защитнику обвиняемого и представителю потерпевшего, то есть адвокатам – лицам, которые имеют высшее юридическое образование и оказывают квалифицированную юридическую помощь на профессиональной основе. Однако для медиатора, задачи которого как единого представителя обеих противоборствующих сторон уголовного конфликта как бы «удваиваются», наличие юридического образования согласно закону «О медиации» обязательным не является.

<sup>353</sup> Некоторые положения относительно прекращения производства по уголовному делу в связи с примирением в порядке медиации в УПК РК Законом от 28 января 2011 года № 402 внесены. Отсутствие же в УПК нормы о новом основании для приостановления производства по уголовному делу процедуру медиации весьма осложняет.

но не тождественны, так как имеют помимо общей части содержания, самостоятельную функциональную и смысловую нагрузку. Возникает необходимость устранения «перекося» научной методики исследования осуществления прав в отрыве от проблемных аспектов исполнения обязанностей. Важно провести предметную разработку поведения субъектов обязательственного права не только с позиции установления возможностей, но и с позиции обязательно-последовательного, динамичного формирования групп правовых результатов.

Современная редакция Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)<sup>167</sup>, также как и готовящиеся изменения<sup>168</sup>, только стоят на пороге закрепления правовой позиции в контексте исполнения обязанностей, ценности достижения частных результатов (прекращение обязанностей) и значимости таковых для формирования идеального итога обязательства – действительного получения правового блага субъектами гражданских прав. Подобное положение дел не может расцениваться позитивно, учитывая и тот факт, что формально исполняется менее половины судебных решений (2009 г. – 424 582 или 34,4%; 2010 г. – 412 131 или 29,6 % производства)<sup>169</sup> и важным становится исполнение обязанности, произведенное контрагентами самостоятельно, как залог реализации всего обязательства, при нормально-позитивном развитии конкретного правоотношения, без обращения к судебным и иным защитительным процедурам.

Значение исследования исполнения гражданско-правовой обязанности вызвано также и тем, что подобная работа исходит из факта обусловленности учением о механизме осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей<sup>170</sup>. Аккумулированные в обозначенном механизме частные правовые явления, взаимосвязаны и взаимообусловлены друг другом, потенциально способны (должны) оказывать правовое воздействие на правоотношения, регулируя направлять их. Поэтому важно предлагать иной ракурс рассмотрения исполнения субъективной обязанности, как ключевой составляющей механизма осуществления субъективных прав, без которого последняя система цивилистической отрасли немыслима и невозможна функционально.

В контексте последнего выглядит достаточно актуальным изучение иностранного опыта правовой регламентации, так как он способен позитивно повлиять на сближение базовых нормативных установлений Российской Федерации «с традиционными подходами классических европейских континентальных кодификаций, прежде всего, их германской ветви»<sup>171</sup>, связав данную деятельность с модерни-

<sup>167</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации: Часть первая: Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 06 апреля 2011 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>168</sup> Проект Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса РФ, а также в отдельные законодательные акты РФ» // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=113134> (дата обращения: 17.08.2011).

<sup>169</sup> Аналитическая записка к статистическому отчету о работе арбитражных судов Российской Федерации в 2010 году // Официальный сайт Высшего арбитражного суда Российской Федерации. Итоги работы арбитражных судов. URL: <http://arbitr.ru/press-centr/news/totals/> (дата обращения: 26.04.2011).

<sup>170</sup> См.: *Вавилин Е.В.* Осуществление и защита гражданских прав. М., 2009. 360 с.

<sup>171</sup> *Суханов Е.А.* О концепции развития гражданского законодательства РФ // Вестник Московского университета. М., 2010. № 5. С. 11.

зационными изменениями происходящими в отечественном законодательстве. Так, в частности, в германской правовой доктрине сделка отождествляется с поведенческим актом, имеющим волевой характер, что обязательно связывается с направленностью на получение определенного правового результата<sup>172</sup>. Вместе с тем в основном тексте Германского Гражданского Уложения<sup>173</sup> определение сделки не содержится (в отличие от ГК РФ). Сформулировано определение в пояснительной записке, которая утверждает правовую сделку в качестве необходимого частного волеизъявления, направленного на порождение желаемого правового последствия, которое наступает потому, что оно желаемо правопорядком (государством) и фактически обеспечено<sup>174</sup>.

Являясь частным структурным элементом, исполнение обязанности способно выступать самостоятельным и многофункциональным правовым явлением, отличность которого связывается с понятийным, внутрискруктурным и иным индивидуальным содержанием. Учитывая последнее, следует утверждать, во-первых, необходимость рассмотрения исполнения субъективной обязанности в зависимости от стадий механизма осуществления прав, во-вторых, следует проецировать понимание об исполнении обязанности как правовой процедуры на действительные действия частных лиц по перемещению материальных благ в целях динамичного образования формального и фактического правового результата.

В настоящее время ощущается недостаток «частных» разработок обозначенных вопросов и нельзя утверждать, что исследование исполнения обязанности завершено в доктрине гражданского права, а законодательство и правоприменительная практика полностью устранили существующую неопределенность понимания реалий современного гражданского оборота. Невнимание к обозначенному вопросу приводит к глубоким социальным последствиям: правовому нигилизму, недоверию граждан к государственным, социальным институтам в целом. Возникают так называемые «декларативные», неосуществимые права, появляется синдром незащищенности прав личности, что негативно отражается на гражданском обороте, а в конечном итоге выступает одной из причин появления и развития деструктивных процессов в обществе. Таким образом, безусловно опираясь на достижения существующих научных исследований, нельзя не отметить, что до настоящего времени отсутствует целостный, современный подход к оценке исполнения гражданско-правовой обязанности с позиций имманентности динамики реализации обязательства и структурной включенности обозначенного явления в механизм осуществления гражданских прав.

Наибольшую трудность представляло проявление политической и законодательной решимости государственной власти относительно внедрения партнёрского взаимодействия с субъектами гражданского общества в области публичных правоотношений. Тем не менее, экстраполяция базовых тезисов о регулировании правоотношений на основе партнёрства в область, не допускающую, казалось бы, деятельности иной, кроме властной, и осуществляемой исключительно субъектами, специально на то уполномоченными государством, состоялась. На концептуальном уровне направлениями взаимодействия в сфере уголовного производства, наряду с «расширением категорий уголовных дел, по которым уголовное преследование и обвинение в суде может осуществляться в частном, а также в частно-публичном порядке», определено «постепенное введение новых институтов восстановительного правосудия, основанных на примирении сторон и возмещении причинённого вреда» (раздел 2.9).

В целом, распространение взаимоотношений сотрудничества в публичных правоотношениях на сферу осуществления судопроизводства – на область безраздельной деятельности судебной власти, является неоспоримым достижением Республики Казахстан во взаимодействии государства и гражданского общества на основе партнёрства. Успех тем значимее, что речь идёт не только лишь о гражданском судопроизводстве, но и о судопроизводстве уголовном, где перемена лиц в отправлении правосудия и в целом в осуществлении производства по уголовному делу, по общему правилу, исключается.

Правовая политика государства, сколь обоснованная она бы не представлялась, стоит положительных оценок лишь в случае её воплощения на законодательном уровне. В рамках реализации государственной программы Президентом Казахстана 28 января 2011 года подписаны Законы РК № 401 «О медиации» и № 402 о внесении изменений и дополнений в законодательные акты в связи с принятием закона о медиации. Вступившими в действие элементами национальной системы регулирования правоотношений они предполагают стать с августа этого года.

Объекты регулируемых медиацией правоотношений разнообразны: от материальных и нематериальных благ до действий людей и деятельности хозяйствующих субъектов. Регулируемыми посредством медиации правоотношениями являются как конфликты, споры и недоумения в рамках предварительно правомерного поведения обеих их сторон, так и конфликты в условиях явно неправомерных действий одной, как правило, стороны или также неправомерного (но менее явного) поведения и другой стороны.

Соответственно, применение медиации предписано, в первую очередь, для урегулирования споров (конфликтов), «возникающих из гражданских, трудовых, семейных и иных правоотношений», с участием в них физических и (или) юридических лиц. Из них, однако, исключаются споры или конфликты, когда одной из их сторон является государственный орган. Наряду с этим, процедура медиации допускается к применению также относительно «споров (конфликтов)», что «рассматриваются в ходе уголовного судопроизводства по делам о преступлениях небольшой и средней тяжести», но за исключением из них уголовных дел о преступлениях коррупционных и против интересов государственной службы или государственного управления. Процедура медиации не применяется также в слу-

<sup>172</sup> См.: Жалинский А., Рёрх А. Введение в немецкое право. М., 2001. С. 314.

<sup>173</sup> Bundesministerium der Justiz. См.: <http://www.gesetze-im-internet.de/aktuell.html>

<sup>174</sup> См.: Шани Я. Основы гражданского права Германии. М., 1996. С. 173.



ний. Наряду с осуществляемой им регуляцией властного характера государство – по разным причинам и поводам – допускает регулирование некоторых правоотношений самим обществом: посредством деятельности отдельных составляющих его индивидов или их в разной степени и для разных целей организованных объединений. В полной мере данное обстоятельство характерно для сферы частноправовых отношений. Однако и в области публичных правоотношений неодолимы препятствия к взаимодействию на основе партнёрства не усматриваются.

В целом, качественный уровень взаимодействия государства и общества зависит от соотношения объёмов властного регулирования правоотношений и их регулирования, осуществляемого в партнёрстве с обществом. Для политических режимов авторитарного толка естественна минимизация доли партнёрского взаимодействия – до отсутствия такового в некоторых сферах. Каждое демократическое правовое государство, напротив, декларирует нацеленность на расширение и углубление партнёрского взаимодействия с обществом по всем направлениям, в том числе, и в части совместного управления возникающими здесь правоотношениями и их разрешения. Результатом взаимоотношений государства и социума на основе партнёрства становится формирование, так называемого, «гражданского общества». Вместе с тем, гражданское общество является непременным условием существования (укрепления и развития) отношений партнёрства между государственной властью и населением.

Подлинное партнёрское взаимодействие власти и социума может быть генерировано политической волей государства в условиях наличия в стране базовых элементов гражданского общества. В силу данного фактора решимость на учреждение институтов партнёрского взаимодействия должна быть основанной на объективном анализе сложившейся в стране ситуации и являться реализацией тщательно разработанной в её обоснование доктрины.

Именно такой подход к теме – рассматриваемый нами в качестве фундаментального национального достижения во внутренней политике – наблюдается в Казахстане. Формирование в стране системы партнёрского взаимодействия (а в целом – в создании гражданского общества) осуществляется на основе программного характера политико-правовых актов государственной власти, принятию которых предшествовали, в том числе, гражданские инициативы общественности. Учреждение в стране правовых институтов регулирования правоотношений способами и средствами, альтернативными властным методам их регуляции и разрешения, на нынешнем этапе развития страны основано на «Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года», утверждённой Указом Президента Республики Казахстан № 858 от 24 августа 2009 года. В названной государственной программе, в числе прочего, определяется, что меры по совершенствованию регулирования гражданских правоотношений должны быть направлены на «закрепление разнообразных путей и способов достижения компромисса между сторонами частноправовых конфликтов (медиация, посредничество и другие)». Причём, компромисс может быть достигнут «как в судебном, так и во внесудебном порядке». В связи с чем поставлена задача обязательности «использования мер примирительных процедур при подготовке дела к судебному разбирательству, а также развитие внесудебных форм защиты гражданских прав» (раздел 2.8, пункт 8).

*В.В. Комарова*  
Московская государственная  
юридическая академия  
им. О.Е. Кутафина

## ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ ОБЩЕСТВЕННОЙ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЖИЗНИ

Несмотря на отсутствие правового закрепления гражданского общества в современной правовой системе России, это правовое явление в последние годы стало предметом исследования юристов.

Рассмотрение видов и форм деятельности институтов гражданского общества в основном базируется на четырех традиционных подходах: **институционализационном, деятельностном, функциональном и сервисном**<sup>175</sup>.

В современной науке существуют разные **классификации институтов** гражданского общества. Так, в частности, **в зависимости от отношения к государству** институты гражданского общества можно разделить на автономные и зависимые<sup>176</sup>. **Автономные** институты возникают и функционируют в частной сфере общественной жизни. **Зависимые** социальные институты создаются и поддерживаются государством (некоторые из них являются полностью государственно-политическими). Государство же по отношению и к тем, и к другим выступает организующим и координирующим началом. Вместе с тем оно призвано регулировать межинституциональные связи и противоречия<sup>177</sup>.

**В зависимости от сферы и специфики осуществляемой деятельности** институты гражданского общества подразделяют на несколько групп. **К первой** относят организации, объединяющиеся на основе общности интересов для реализации указанных в уставных документах целей: общественные объединения (неполитической направленности, в том числе профессиональные союзы), иные некоммерческие организации. **Во вторую** группу входят институты гражданского общества, осуществляющие свою деятельность в сфере оказания профессиональной юридической помощи: адвокатура и нотариат. **К третьей группе** относятся институты политической направленности, в частности политические партии.

В качестве **отдельных институтов** гражданского общества выступают средства массовой информации, церковь (религиозные организации, конфессиональные объединения), торгово-промышленные палаты, саморегулируемые организации и т.д.<sup>178</sup>

Поддерживая или критически относясь к предложенным классификациям и подходам в определении содержания, институционального наполнения термина

<sup>175</sup> См.: Гриб В.В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации // М., 2011. с. 117.

<sup>176</sup> См.: Резник Ю.М. Гражданское общество как объект социального познания // Вестник МГУ. Серия 18. Социология и политология. 1995. № 2. – С. 34.

<sup>177</sup> См.: Гаврилов А.В. Государство и гражданское общество: функциональный анализ взаимодействия : дис. канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2007. С. 43.

<sup>178</sup> См.: Гриб В.В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации // М., 2011. с. 96.

«гражданское общество» в трудах современных ученых, отметим, что системного, институционального подхода к развитию гражданского общества в Российской правовой системе сегодня не наблюдается.

Представляется, что высшие органы государственной власти в России обязаны взять на себя ответственность за формирование долгосрочных планов, стратегических целей развития не только государства, но и гражданского общества.

В отношении развития государственности нормативно закреплены процедуры разработки и принятия программ. Это и Федеральный закон от 20.07.1995 г. (с изм. от 09.07.1999 г.) "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации"<sup>179</sup>, и Постановление Правительства РФ от 22.07.2009 г. (ред. от 17.12.2010 г.) "О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации"<sup>180</sup>. На основании названных актов принята Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>181</sup>. Не останавливаясь на различиях терминологического наполнения терминов «программа», «прогноз», «концепция», «стратегия», которые сопровождают исследуемый нами аспект, остановимся на отслеживании правового закрепления институтов гражданского общества. В целевых ориентирах наравне с экономикой лидерства и инноваций, сбалансированным пространственным развитием, экономикой, конкурентоспособной на мировом уровне, мы видим «Высокие стандарты благосостояния человека; Социальное благополучие и согласие; Институты экономической свободы и справедливости; Безопасность граждан и общества». Отдельно в первом разделе выделены «Направления перехода к инновационному социально ориентированному типу экономического развития. Взаимодействие государства, частного бизнеса и общества как субъектов инновационного развития». Второй раздел весь посвящен этапам инновационного развития. В третьем «Развитие человеческого потенциала» закреплены: демографическая политика и политика народосбережения, развитие здравоохранения; развитие физической культуры и спорта, развитие образования, развитие культуры и средств массовой информации, развитие рынка труда, повышение доступности жилья, развитие социальных институтов и социальная политика, молодежная политика, развитие пенсионной системы, экологическая безопасность экономики и экология человека.

Однако, проанализировав принимаемое на федеральном уровне законодательство для реализации элементов, закрепляющих гражданское общество в концепции, принятой в 2008 году, можно прийти к выводу о недостаточности такового. Например, в седьмом разделе «Региональное развитие» приняты Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 года<sup>182</sup>, Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года<sup>183</sup>, Сибири до 2020 года<sup>184</sup>, Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года<sup>185</sup> и Феде-

<sup>179</sup> СЗ РФ. 1995. N 30. Ст. 2871.

<sup>180</sup> СЗ РФ. 2009. N 30. Ст. 3833.

<sup>181</sup> 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» // СЗ РФ. 2008. N 47. Ст. 5489.

<sup>182</sup> СЗ РФ. 2011. N 8. Ст. 1142.

<sup>183</sup> СЗ РФ. 2010. N 40. Ст. 5107.

<sup>184</sup> СЗ РФ. 2010. N 33. Ст. 4444.

5. переход к цивилизованной, организованной системе использования иностранной рабочей силы путем привлечения в Россию квалифицированных трудовых мигрантов;
6. обеспечение полномасштабного контроля за исполнением законодательства в сфере миграции;
7. повышение эффективности учета и контроля миграции, в том числе путем создания Государственной информационной системы миграционного учета;
8. оказание государственной поддержки вынужденным переселенцам, беженцам и перемещенным лицам;
9. обеспечение интересов Российской Федерации в сфере миграции в области международных отношений.

Миграционная политика Российской Федерации должна совершенствоваться, с тем, чтобы миграционные процессы в стране стали фактором, способствующим позитивному развитию российского общества, исходили из потребностей экономики, интересов национальной безопасности, охраны общественного порядка и здоровья населения при строгом соблюдении международных обязательств Российской Федерации.

*В.С. Попов,*

Челябинский государственный университет,  
Костанайский филиал  
(Казахстан)

#### **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА В СФЕРЕ УГОЛОВНОГО ПРОИЗВОДСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: ДОСТИЖЕНИЯ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Взаимодействие государственной власти и общества<sup>351</sup> в любой стране полагаем допустимым к разделению на две составляющие: отношения, основанные на субординации субъектов социума субъектам государства, и взаимоотношения, строящиеся на их партнёрстве. По своему существу один из обозначенных типов связей является «взаимодействием государства с обществом», тогда как второй есть «взаимодействие государства и общества». Правовые системы постсоветских государств – рассматриваемые в качестве парадигмы совокупности направлений взаимодействия – обнаруживают принципиальную открытость для использования методов осуществления взаимодействия, альтернативных применению власти.

Государство, как учредитель права, несёт бремя его обеспечения путём, прежде всего, прямого и непосредственного регулирования возникающих правоотноше-

<sup>351</sup> Структурирование «государства» и «общества» на одном понятийном уровне с «бизнесом» представляется не достаточно обоснованным и, во всяком случае, не вполне корректным. «Бизнес» в данном случае следует понимать явлением гражданского общества и место его относить не рядом, но «внутри общества». Безусловно, здесь он – несмотря даже на то, например, что хозяйствующий субъект представлен предпринимательским образованием с контрольной долей государства, – может быть выделен в сколь угодно обособленное положение.

увязке с утверждением Правительством РФ перечня приоритетных инвестиционных проектов, реализуемых с привлечением иностранных инвестиций.

Кроме того, приток высококвалифицированных иностранных кадров в Россию будет способствовать снижению числа российских специалистов, стремящихся уехать за границу. Иностранные инвестиции будут создавать новые современные рабочие места для россиян; создание международных научных коллективов будет привлекать российские научные кадры; работа бок о бок с иностранными специалистами по ведению бизнеса будет означать профессиональный рост для российских бизнесменов высшего звена.

В управлении миграцией нет одной простой схемы. Каждая страна намечает свои приоритеты в области миграции и, исходя из них, выстраивает систему мер миграционной политики. Следовательно, надеемся, что рассматриваемое изменение миграционного законодательства и выделение категории высококвалифицированных мигрантов в качестве приоритетной – это шаг в сторону создания продуманной, многоуровневой, соответствующей экономическим и демографическим интересам страны миграционной политики. Важнейшими условиями такой миграционной политики являются ее прозрачность и информационное обеспечение. Только такой подход позволит обеспечить более гибкое включение ресурса иностранной рабочей силы в механизм российского рынка труда. Гарантировать это может рациональная, стратегически выверенная концепция государственной миграционной политики<sup>350</sup>.

Использование положительного потенциала миграционных процессов в целях решения стратегических задач социально-экономической политики России путем формирования действенных регулирующих механизмов динамично меняющейся миграционной ситуации - насущная задача современного этапа развития страны.

Продуманная миграционная политика должна стать частью геополитической и экономической стратегии Российской Федерации на ближайшие годы. Целью данной политики является нахождение баланса безопасности государства и экономической целесообразности в интересах гражданина, с одной стороны, и долгосрочными интересами Российского государства в условиях глобализации мирового сообщества, с другой.

Следовательно, среди основных задач, стоящих перед органами государственного управления в сфере миграционной политики можно выделить следующие:

1. формирование в стране оптимальной миграционной ситуации;
2. дальнейшее совершенствование миграционного законодательства с тем, чтобы оно было ориентировано, в первую очередь, на положительные социальные результаты, а также соответствовало основным международным стандартам;
3. привлечение из-за рубежа соотечественников в Россию;
4. наведение порядка в сфере трудовой миграции посредством сокращения теневого использования иностранных работников и максимального обеспечения потребностей экономики в трудовых ресурсах;

<sup>350</sup> См. также: Жеребцов А.Н. Понятие и основные элементы механизма формирования и реализации правовой миграционной политики // Рос. юстиция. - 2007. - N 4. - С.2-7; Иванов Е. Международные политико-правовые подходы к регулированию миграционных процессов в условиях глобализации // Alma mater = Вестн. высш. школы. - 2010. - N 1. - С.59-60.

ральная целевая программа "Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007 - 2015 годы"<sup>186</sup>.

Логично предложить необходимость разработки и принятия концептуально целостной, системной федеральной программы развития гражданского общества. В качестве стратегической цели (идеи) которой можно предложить формирование гражданского общества, «создание условий для свободного, естественного развития индивидов, выстраивание эффективного механизма правового взаимодействия между обществом и государством»<sup>187</sup>.

С нашей точки зрения, необходимыми, конкретными (тактическими) целями исследуемой правовой политики государства в построении гражданского общества в настоящее время выступают:

- стимулирование развития общественных связей, налаживание связей между институтами гражданского общества и государственными служащими;
- повышение действенности общественных объединений;
- определение приоритетов государства в идеологической сфере.

Не отрицая значимости формирования и развития институтов частного права; создания правовых условий для развития экономических отношений, тем не менее, остановилось на трех обозначенных целях.

К основным субъектам правовой политики в сфере формирования гражданского общества можно отнести государство в лице федеральных и региональных органов власти и органы местного самоуправления, поскольку именно их компетенция позволяет сочетать правовые формы с управленческой деятельностью.

Началом может стать **разработка механизма правового взаимодействия между государственными органами и общественными структурами** - целесообразно разработать и принять федеральный закон «О направлениях и формах взаимодействия органов власти и общественных объединений». Содержанием могли бы быть определены направления совместных действий, формы и процедуры этих взаимодействий, порядок организации, требования к объединениям, представляющим интересы общества.

Данный нормативный правовой акт должен направлять органы государственной власти на налаживание двусторонней сбалансированной связи, основанной на социальном партнерстве между государственными органами и общественными организациями. Указанная связь представляет собой передачу государством части своих функций в развитии социальной сферы и оказании необходимой поддержки институтам гражданского общества.

Надлежащая организация такого взаимодействия не потребует дополнительного финансирования, более того – будет способствовать более рациональному и эффективному использованию государственных средств, выделяемых на развитие социальной сферы.

Следующий шаг имеет целью **налаживание связей между институтами гражданского общества и государственными служащими**, поскольку «существование

<sup>185</sup> СЗ РФ. 2010. N 4. ст. 421.

<sup>186</sup> СЗ РФ. 2006. N 34. 3671.

<sup>187</sup> См.: Юрьева Л.Ю. Пределы государственного вмешательства в экономику и формирование гражданского общества в России // Право и жизнь. 2009. № 3. с. 27.

государственной власти находит свое отражение именно в ее чиновниках, армии, администрации, судьях»<sup>188</sup>.

В соответствии с Конституцией РФ государственная служба является социально-правовым институтом, призванным обеспечивать реализацию целей и функций государства с учетом интересов граждан и их объединений.

Однако, несмотря на закрепленные Конституцией РФ положения, граждане оказались во многом зависимы от решений чиновников, предпочитающих «бюрократические методы спонтанным, механические приспособления – живым существам, повторение – оригинальности, педантичность – плодovitости, накопление – отдаче»<sup>189</sup>. В связи с этим возникает объективная необходимость в модернизации управленческого аппарата. Отказ от этой меры обрекает Россию на медленное сползание в третий мир.

Несмотря на новое федеральное законодательство в этой сфере<sup>190</sup>, следует отметить, что государственные служащие в своей деятельности не ориентированы на интересы рядовых граждан и их объединений; несмотря на новеллы и реформы последних лет, отсутствует «прозрачность» в их деятельности. Происходит конкурентное поведение принципа гласности и принципов, закрепленных в ст. 3 названного Федерального закона, где отмечается защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

«Государевы люди» не связаны между собой государственной субкультурой, определенными ценностями, ориентированными не только на государственный интерес, но и на общие потребности граждан»<sup>191</sup>. Все вышперечисленное позволяет согласиться с мнением независимых экспертов, «выразивших сомнение в том, что у чиновников вообще получится реформировать самих себя в интересах общества»<sup>192</sup>.

Следующим шагом в предлагаемом алгоритме является разработка правовых средств, **стимулирующих деятельность структур гражданского общества**. Сложившаяся в настоящее время отчужденность государства от гражданского общества во многом вызвана их отсутствием.

Быстрый рост количества общественных объединений в современной России свидетельствует об активном использовании неформальных механизмов для отстаивания и удовлетворения интересов различных социальных групп. Вместе с тем отсутствие продуманной концепции и конкретной программы государственной поддержки общественных объединений, а также правовых механизмов для государственного контроля над их работой, и наоборот, контроля с их стороны над государственной деятельностью, способствует деформации этого сектора гражданского общества.

Скорейшая разработка федерального закона «О государственной поддержке общественных инициатив» будет способствовать не только разрешению социально

<sup>188</sup> См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 6. С. 287.

<sup>189</sup> См.: Азми Д.М. Эрих Фромм о нормативно-правовом регулировании межличностных и межгрупповых отношений с корпорациями и государством // Право и политика. 2000. № 8.

<sup>190</sup> См.: Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» // Парламентская газета. 2003. 31 мая.

<sup>191</sup> См.: Ильин В.В., Ахиезер А.С. Российская государственность: истоки, традиции, перспективы. М., 1997. С. 284.

<sup>192</sup> См.: Я б в чиновники пошел // Российская газета. 2003. 5 апреля.

Кроме того, Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 года № 1351 признает необходимость привлечения мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития, с учетом необходимости их социальной адаптации и интеграции. Для этого предполагается: содействие добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом; стимулирование возвращения в страну эмигрантов; привлечение квалифицированных иностранных специалистов, в том числе выпускников российских ВУЗов, на постоянное место жительства; привлечение молодежи из иностранных государств для обучения и стажировки с возможным предоставлением преимуществ в получении гражданства по окончании учебы.

И наконец, Федеральным законом от 19 мая 2010 года № 86-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ», Налоговый кодекс РФ и Бюджетный кодекс РФ» миграционный поток в Россию дифференцирован, в частности, в особую категорию выделяются высококвалифицированные мигранты, которые получают ряд преференций при трудоустройстве в России.

В связи с этим в законе вводится понятие «высококвалифицированный мигрант». Им является «иностранец, имеющий опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, если условия привлечения его к трудовой деятельности в России предполагают получение им заработной платы (вознаграждения) в размере двух и более миллионов рублей за период, не превышающий одного года».

При этом оценка уровня компетентности и квалификации иностранного гражданина осуществляется работодателем. Основанием для этого являются документы и свидетельства, подтверждающие наличие у данного специалиста профессионального образования, знаний и навыков, включая отзывы иных работодателей, в том числе иностранных, а также сведения, представленные организациями, профессионально занимающимися подбором персонала.

Как видим, перечисленные меры действительно представляют собой попытку снизить административные барьеры на пути трудоустройства иностранных специалистов. Те, кто сталкивались с проблемой приглашения на работу иностранных топ-менеджеров, инженеров, IT-специалистов, исследователей, преподавателей и т.п. и оформления их пребывания и трудоустройства в России, поймут, насколько новые правила упрощают дело.

Вопрос миграционной привлекательности страны тесно связан с ее инвестиционной привлекательностью, т.к. приток инвестиций зачастую предполагает миграцию высококвалифицированных кадров. В частности, перемещение деятельности транснациональных корпораций в ту или иную страну сопровождается перемещением туда персонала: высших менеджеров, специалистов, финансовых директоров и т.д. От того, насколько беспрепятственно может быть осуществлено такое перемещение персонала, подчас напрямую зависит инвестиционное решение. Ведь известно, что межгосударственное перемещение капиталов и технологий – процесс гораздо более свободный, чем передвижение людей, рабочей силы. В связи с этим важно, что рассматриваемый миграционный закон находится в прямой

менных тенденций, вследствие чего нуждается в серьезном пересмотре и совершенствовании. Практика выявляет значительное число противоречий в нормативном регулировании миграционной политики российского государства, что свидетельствует о необходимости формирования системной теоретической концепции актуализации отечественного миграционного законодательства.

Правовое регулирование миграционных процессов в России на сегодняшний день осуществляется рядом нормативных актов: Федеральным законом от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Федеральным законом от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» и Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Позиция государства по вопросам регулирования миграции на среднесрочную перспективу была изложена в Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 года № 256-р. Согласно Концепции, целями регулирования миграционных процессов являются «обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, национальной безопасности Российской Федерации, удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рациональное размещение населения на территории страны, использование интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания Российской Федерации».

В 2006 году миграционное законодательство было дополнено рядом правовых актов, направленных на упрощение порядка въезда, регистрации и пребывания в стране трудовых мигрантов на законном основании, что должно было стать основой для противодействия незаконной миграции.

Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу совершенствования государственного управления в сфере миграции» разграничил компетенцию органов внутренних дел и территориальных органов Федеральной миграционной службы Российской Федерации при осуществлении правоприменительных функций в сфере миграции. Согласно ему, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции от органов внутренних дел были переданы Федеральной миграционной службе.

Федеральным законом от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» были предусмотрены новые модели миграционного учета для различных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства.

Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» был направлен на упрощение миграционных процедур, связанных с получением статуса временно проживающего, на совершенствование государственного регулирования рынка иностранной рабочей силы.

значимых вопросов и повышению благосостояния в обществе, но и позволит обеспечить финансовую независимость общественных организаций.

**Чрезвычайно важна сфера идеологических отношений.** На заре российских реформ конца 80-х годов широкое хождение получил лозунг отказа от идеологии в пользу здравого смысла. Недалековидность этого лозунга обернулась символическим и концептуальным вакуумом. Об этом свидетельствует отсутствие компромисса в обществе, неопределенность его ценностей и спорная легитимность самого режима.

«Тесно связанная с этическими суждениями о справедливости мира, идеология является в значительной степени средством экономии, облегчающим принятие решений на основе четкого мировоззрения. Идеология служит обоснованию объективной реальности, и ее новая версия появляется тогда, когда становятся очевидными резкие расхождения между реальностью и действующей идеологией»<sup>193</sup>. Итак, можно сделать вывод о том, что идеология предельно практична, а здравомыслие, так же как и здоровье общества, непосредственно зависит от нее. Существует, без сомнения, конституционная идеология<sup>194</sup>, которую необходимо реализовывать, прежде всего в актах федерального уровня программного характера.

*Е.В. Комбарова,*  
Саратовская государственная  
юридическая академия

#### **ВЫБОРЫ И РЕФЕРЕНДУМ КАК ЭЛЕМЕНТЫ МЕХАНИЗМА РАЗРЕШЕНИЯ РАЗНОГЛАСИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Сложный характер государственного устройства Российской Федерации обуславливает возможность возникновения разногласий, связанных с осуществлением публичной власти. Конфликтность и противоречия в актах и действиях органов власти приводят к нарушению не только их полномочий, они имеют и иные, более значимые для общества и государства последствия. Эти противоречия порождаются экономическими, политическими и иными причинами и выражаются в различных формах. Нередко наблюдаются острые столкновения интересов и позиций, приводящие к ослаблению внутрифедеральных связей и единой государственной власти. Затрудняется решение многих социально-экономических проблем.

Ситуация осложняется слабой законодательной урегулированностью общего порядка рассмотрения коллизий, споров и отсутствием соответствующих процедур. Д.А. Медведев, выступая на Совете законодателей, указал, что «для нас сегодня чрезвычайно важно разработать механизмы, которые обеспечат скоординирован-

<sup>193</sup> Useem M. The Inner Circle. Large Corporations and the Rise of Business Political Activity in the U.S. and U.K. (New York; Oxford: Oxford University Press, 1984). P. 49.

<sup>194</sup> См.: Комарова В.В. Конституционная идеология // Конституция Российской Федерации и инновационные подходы в праве. Научно-практическое пособие. Дубна. 2010 г. С. 9-16.

ную работу различных уровней власти»<sup>195</sup>. При создании эффективных условий взаимодействия федеральных органов власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и общества необходимы законодательно закрепленные способы согласования интересов и обеспечения совместной деятельности органов власти разных уровней при реализации собственных полномочий.

Очевидно, что решению этих задач будет способствовать создание эффективного конституционно-правового механизма разрешения разногласий как между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, так и внутри каждой из властных систем. Данный механизм представляет собой регламентированную правовыми нормами совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, при помощи которых осуществляется правовое регулирование разногласий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления и фактическое разрешение разногласий в процессе соответствующей правоприменительной деятельности.

Способы и процедуры разрешения разногласий важны для правовой науки. Любой конфликт должен быть введен в правовое русло для использования законных процедур и нахождения наиболее правильных решений. Необходимо отметить, что над органами публичной власти нет более высокого арбитра, чем сам суверенный народ. Основываясь на статье 3 Конституции РФ можно утверждать, что конфликт в сфере разделения властей может быть рассмотрен и разрешен либо самими этими же властями, либо народом, путем референдума и свободных выборов.

Референдум как форма непосредственной демократии играет особую роль как в преодолении, так и в разрешении разногласий в сфере разделения властей. Примером может служить референдум, проведенный 25 апреля 1993 г.<sup>196</sup> в целях преодоления политического конфликта в России и выяснения мнения населения о доверии президенту Б.Н. Ельцину. Согласно Федеральному конституционному закону «О референдуме Российской Федерации», референдум – это всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения<sup>197</sup>. Однако данный закон содержит перечень вопросов, которые не могут выноситься на референдум, например, об избрании, назначении, досрочном прекращении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. Данные положения приводят к невозможности отзыва избирателями своих депутатов, поскольку отзыв приведет к досрочным выборам. Народ может влиять на персональный состав, содержание деятельности Государственной Думы, Прези-

<sup>195</sup> Мелведев Д.А. Выступление на заседании Совета законодателей. Москва, Кремль, 13 марта 2009 года. Официальный сайт Президента РФ // URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/3423> (дата обращения март 2011).

<sup>196</sup> О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума: Постановление СНД РФ от 29 марта 1993 г. № 4684-1 (с изм. от 21 апреля 1993 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 14, ст. 501.

<sup>197</sup> О референдуме Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ // СЗ РФ. 2004. № 27, ст. 2710.

но не хватает трудоспособного населения для той территории, которой она обладает.

Сейчас численность занятых в российской экономике составляет около 70 млн. человек. Но при сохранении существующих демографических тенденций к 2026 г. она может сократиться на 18 млн. человек. Такие потери не в состоянии возместить даже инновационный рывок. Не менее остро стоит вопрос национальной безопасности. Принимая во внимание, что более 40% всех запасов природных ресурсов – богатства недр, питьевая вода – сосредоточены в России, долговременное существование территории со стремительно убывающим населением просто невозможно. В такой ситуации единственный выход – стимулирование миграции<sup>348</sup>.

Пока у государства не очень получается реализовать уже заявленные цели миграционной политики. Принятая недавно программа переселения соотечественников, проживающих за рубежом, замедлилась. Согласно этой программе к 2009 г. планировалось привлечь в страну 300 000 человек, однако переехало менее 10 000. Авторы программы ориентировались на цифру 25 млн. русскоязычного населения, живущего на постсоветском пространстве за пределами России. Однако практически все, кто имел возможность или хотел переехать в Россию, за два десятилетия после гибели СССР уже сделали это. Так что миграционную политику неизбежно придется корректировать.

Сегодня все чаще осознается необходимость более эффективной правовой регламентации миграционных отношений в целях упорядочения демографических процессов, защиты прав и интересов коренного населения Российской Федерации. Следовательно, необходимо принципиально изменить подход к миграционной политике: переориентировать ее с ограничения миграционного притока на активное привлечение иммигрантов в страну, что потребует включения соответствующих миграционных разделов в федеральные и региональные программы развития образования, здравоохранения, социального обеспечения, строительства и реконструкции жилья. Кроме того, свобода передвижения и выбора места жительства неотъемлемы от свободы выбора образа жизни. Поэтому ограничительная миграционная политика не только нарушает права и свободы человека и гражданина, но и препятствует развитию человеческого потенциала<sup>349</sup>.

Между тем, современное нормативное регулирование миграционных отношений в Российской Федерации имеет значительные изъяны. Во многом его состояние обусловлено отсутствием должного теоретического обоснования современных тенденций правовой регламентации миграционных процессов, происходящих в России. Несмотря на то, что концепции глобальной миграционной политики динамично развиваются, отечественное законодательство часто не отражает совре-

<sup>348</sup> См. также: Нуралиев Н.Н. Финансовый кризис и трудовые мигранты // Вестн. Рос. акад. наук. - 2010. - Т.80, N 1. - С.64-68; Мишунина А.А. Системный подход к государственному регулированию миграционных процессов в Российской Федерации // Журн. рос. права. - 2010. - N 8. - С.33-41; Собольников В.В. Проблемы миграционной безопасности России и совершенствование миграционной политики // Рос. юстиция. - 2009. - N 11. - С.34-36.

<sup>349</sup> См. также: Бобышев В. Миграционная политика (сущность, структурное строение, основные типы) // Власть. - 2009. - N 6. - С.61-64; Демчук С.Д. Миграционная политика и борьба с незаконной и криминальной миграцией // Государство и право. - 2010. - N 8. - С.16-23; Волох В. Миграционная политика России // Власть. - 2009. - N 4. - С.81-85.

саморегулирования. Задача состоит в развитии этого правового режима при помощи формирования обособленного правового института.

Учитывая потенциал, остающегося декларативным конституционного права на участие граждан в управлении, целесообразно в контексте однокоренного, и семантически тождественного понятия «участие», охватывающего сферы общественного, социального, экономического и т.п. гражданского участия, обсудить возможность подготовки Федерального закона «Об участии граждан в управлении». В качестве предмета регулирования закон должен закрепить комплекс (систему) направлений и разновидностей целевого взаимодействия граждан и их ассоциаций с государственными органами (исполнительной власти) и администрацией государственных и муниципальных организаций

*М.В. Плещева*

Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

## МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Сегодня неизбежным и закономерным атрибутом глобализации становится эскалация миграционных процессов. Миграция населения, превращаясь из временного и эпизодического явления в постоянно действующий фактор стратегического значения, представляет собой огромный ресурс, подлежащий эффективному использованию.

Совершенствование государственной миграционной политики, тесная увязка ее с насущными задачами социально-экономического развития страны, пристальное и каждодневное внимание к проблемам миграции – эти вопросы были определены Президентом Российской Федерации как чрезвычайно важные.

В 90-е годы двадцатого столетия власти в России занимались в основном проблемами беженцев, вынужденных переселенцев и незаконных мигрантов, в начале же нового тысячелетия обозначилась задача совершенствования стратегии государственной миграционной политики на перспективу, которая должна отвечать долгосрочным тенденциям и целям социально-экономического и демографического развития России.

После распада Советского Союза миграционная политика в России проводилась не всегда согласованно, поскольку была непосредственной реакцией на потоки беженцев, появившиеся в результате межнациональных и военных конфликтов. С тех пор характер миграции изменился – она перешла в более спокойную стадию, где миграция обусловлена не ситуационными вызовами, а тенденциями, имеющими долгосрочный характер – состоянием экономической, демографической и региональной политики.

Изменение качества российской экономики и модернизация страны в ее нынешних границах невозможны без новой миграционной политики. Миграционная политика должна стать более либеральной хотя бы потому, что России элементар-

дента Российской Федерации один раз в год на выборах. Оставшиеся пять и шесть лет соответственно он безвластен.

По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, изложенного в Постановлении от 10 июня 1998 г., каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение в системе народовластия, и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно замечать их<sup>198</sup>. По смыслу Конституции России референдум как высшее непосредственное выражение власти народа не может быть направлен на отрицание состоявшихся законных свободных выборов, также являющихся высшим непосредственным выражением власти народа, поскольку фактически это привело бы к пересмотру их итогов и, как следствие, к нарушению стабильности и непрерывности функционирования органов публичной власти.

Эти совершенно верные рассуждения и выводы Конституционного Суда РФ применительно к законодательным органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, не вполне применимы к высшим органам государственной власти Российской Федерации в целом. Конституции и уставы большинства субъектов Российской Федерации закрепляют право отзыва депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также их должностных лиц<sup>199</sup>. Это является гарантиями народовластия, ответственности депутатов, законодательных органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления в целом, а также должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, глав муниципального образования и глав местной администрации. Конституционный Суд РФ также разграничил институты референдума и отзыва в Постановлении от 24 декабря 1996 г. № 21-П, указав, что институтом отзыва депутата не ограничиваются права избирать и быть избранными в органы власти, поскольку их содержанием охватывается только процесс избрания, а не последующие отношения между депутатами и избирателями<sup>200</sup>. Конституционный Суд РФ отметил, что отзыв как одна из форм непосредственной демократии не должен использоваться для дестабилизации выборных институтов власти и в конечном счете самой демократии. Голосование по отзыву депутата представительного органа муниципального образования, выборного должностного лица местного самоуправления достаточно подробно регламентируется уставами муниципальных образований. Отзыв влечет прекращение полномочий избранного лица как депутата, но не нарушает установленного Конституцией Российской Фе-

<sup>198</sup> По делу о проверке конституционности п. 6 ст. 4, подп. «а» п. 4 ст. 13, п. 3 ст. 19 и п. 2 ст. 58 Федерального закона от 19.09.1997 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме»: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

<sup>199</sup> См.: Нудненко Л.А. Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты // Конституционное и муниципальное право. 2005. №№ 1, 2.

<sup>200</sup> По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 № 21-П // СЗ РФ. 1997. № 2, ст. 348.

дерации статуса этого лица как гражданина. Однако, как было указано выше, такие гарантии народовластия полностью отсутствуют на федеральном уровне.

Известно, что оппозиционные силы в том или ином регионе могут привлечь к себе внимание населения, продемонстрировав свое мнение посредством инициирования проведения референдума. На референдум можно поставить острый вопрос, который не удобен для правящей группы. В России были попытки с помощью референдума сместить с должности главу региона. Однако закон «О референдуме Российской Федерации» служит надежным барьером на пути реализации этих инициатив. Для воспрепятствования проведению референдума, инициированного оппозицией, используется норма Закона, запрещающая выносить на референдум вопрос, дающий возможность его множественного толкования (ч. 7 ст. 6). Известно, что в русском языке мало слов, имеющих только одно значение. Поэтому всегда имеется возможность отказать в проведении референдума, ссылаясь на неопределенность вопроса. Так, представители Коммунистической партии Ростовской области в 1998 г. предложили поставить на референдум вопрос «Доверяете ли вы главе администрации (губернатору) Ростовской области В.Ф. Чубу». Избирательная комиссия области признала этот вопрос юридически неопределенным<sup>201</sup>. Примером также может служить решение Избирательной комиссии Красноярского края от 12 сентября 2002 г., в котором было отказано в регистрации инициативной группы по проведению референдума Красноярского края по вопросу «Вы доверяете Законодательному собранию Красноярского края под председательством У.?.». В решении было указано, что данный вопрос не соответствует требованиям п. 7 ст. 12 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также не исключает неопределенность правовых последствий принимаемого на референдуме решения, и по своей сути вступает в противоречие с подпунктом «а» п. 8 ст. 12 вышеназванного федерального закона.<sup>202</sup>

Решение, принятое на референдуме, рассматривается как акт непосредственного выражения воли граждан, имеющий обязательный характер. Референдум, по нашему мнению, целесообразно проводить по наиболее спорным вопросам как государственного, так и местного значения или по вопросам, решение которых очень важно и когда органы публичной власти не хотят принимать его без поддержки жителей. Институт референдума как форма демократии и непосредственного участия населения в решении глобальных социально-экономических и политических вопросов приживается и действует в нашей стране. Референдум не только позволяет выявить общественное мнение по самому широкому кругу наиболее важных вопросов для жизни страны, но и учитывать его в политической практике, в

<sup>201</sup> Элин А., Камышев Д. Ростовская оппозиция воюет с губернатором словом и делом // Коммерсантъ. 1998. 14 янв.

<sup>202</sup> В удовлетворении жалобы на решение избирательной комиссии края об отказе в регистрации инициативной группы по проведению референдума отказано правомерно, так как Законодательное Собрание края признало не соответствующим требованиям федерального законодательства вопрос референдума, а избирательная комиссия не вправе была решить вопрос о регистрации инициативной группы вопреки постановлению Законодательного Собрания края: Определение Верховного Суда РФ от 06.12.2002 № 53-Г02-46 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения май 2011).

деятельности государственных органов, порядка подачи обращений, физического доступа и т.п.) и организации процесса взаимодействия на системной долговременной основе.

Цель кооперации и стимулирования гражданского общества к решению общих задач гражданского общества и исполнительной власти предполагает такие виды взаимодействия как: частно-государственное партнерство; привлечение к выполнению задач и функций исполнительной власти; участие в реализации задач и функций исполнительной власти; поддержка некоммерческих организаций.

Цель согласования интересов и получения обратной связи со стороны гражданского общества государственной администрацией выражается в наличии таких видов взаимодействия как: управленческое консультирование (совещательные органы с участием общественности: общественные консультативные советы, слушания, рабочие группы; переговоры и посредничество; мероприятия в поддержку инициатив в сфере государственного управления; получение юридически значимых форм общественного одобрения или сведений о степени общественного одобрения (исследование, мониторинг, учёт и формирование мнения субъектов гражданского общества, получение юридически значимых форм общественного одобрения).

Влияние гражданского общества на публичную администрацию, понимаемое в качестве четвёртой цели, может иметь несколько разновидностей: общественный (гражданский) контроль, в том числе противодействие коррупции, правозащитная деятельность, институт общественных наблюдателей (за проведением ЕГЭ) и др.; предложения, гражданские инициативы; лоббизм; протестные формы воздействия.

Общественная экспертиза – в зависимости от её природы – может рассматриваться в двух целевых блоках: относительно влияния (контроля) гражданского общества и относительно согласования интересов с ним.

Вопросы форм взаимодействия в литературе представлены бессистемно, фрагментарно. Прежде всего, необходимо чётко и последовательно развивать научные представления о правовых формах. Последние включают обращения граждан и коллективных субъектов, договор с публично-правовым содержанием (например, как результат переговоров и посредничества, или как соглашение о частно-государственном партнёрстве), подготовку проектов правовых актов обязательных к рассмотрению (например, гражданские инициативы), принятие решений субъектами гражданского общества, имеющих юридическое значение для правового регулирования (акты спортивных федераций и т.п.), мнение субъектов гражданского общества (публичные слушания, общественные обсуждения законопроектов, протестные действия в виде демонстраций, митингов, пикетирования), юридически значимую форму общественного одобрения (согласие); акты общественной экспертизы и общественной аккредитации. Имеют место внеправовые, а также не в полной мере легализованные формы.

Таким образом, новый компонент правовой системы – правовой режим взаимодействия публичной администрации с гражданским обществом, направлен на создание организационно-правовых условий для самоорганизации и



приоритет, испытывающий колоссальный голод научной разработанности<sup>345</sup> и правовой оптимизации<sup>346</sup>.

Методологически важно восприятие области взаимодействия государства и гражданского общества в сфере исполнительной власти как системы. Принципиальное значение имеет разграничение отношений с гражданским обществом на: 1) административные, в том числе а) властно-обязывающие, б) связанные с оказанием государственных услуг, и 2) неадминистративные – паритетные, отвечающие интересам гражданского общества и одновременно публичной власти, основанные на автономии участников.

Область неадминистративного взаимодействия двух групп субъектов, существующих в плоскостях управления и самоуправления, стремится к обособлению. Для неё также характерно наличие специфического правового режима. Однако российская практика показывает, что государство, ослабив сферу прямого регулирования, не создало действенных предпосылок для развития начал самоорганизации, а имеющиеся механизмы в данной области страдают манипулятивным характером и формальным началом<sup>347</sup>.

Вместе с тем объём правовых норм, которые распространяются на различные формы диалога власти и общества растёт, позитивно меняется их качество. Проходит активную фазу становления соответствующий межотраслевой институт законодательства. В связи с этим не вызывает сомнений необходимость полноценной систематизации правового регулирования отношений государства и гражданского общества, а также задача восполнения значительных правовых пробелов в этой сфере. Институционализация взаимодействия власти с институтами гражданского общества и непосредственно с гражданами в сфере управления предполагает рассмотрение этой области отношений с позиции системного подхода, как части многообразной демократической культуры, которая испытывает потребность в комплексном правовом регулировании на уровне федерального акта высшей силы.

В самостоятельном правовом регулировании помимо организационно-правовых способов нуждаются цели и правовые формы взаимодействия. Несмотря на дифференциацию, неизбежна сопряжённость нескольких целей в каждом из видов взаимодействия. При этом, как правило, одна из целей доминирует. Так, одной из целей следует считать упорядочение отношений в сфере проявления активности гражданского общества, что выражается в создании предпосылок взаимодействия (регулирование вопросов доступа граждан, СМИ к информации о

<sup>345</sup> Это подтверждает недостаток крупных исследований проблематики гражданского общества. Имеет важное значение появление ряда работ в этом направлении: См.: Кожевников О.А. Право некоммерческих организаций в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) // Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2008; Грудцына Л.Ю. Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России // Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2009; Гриб В.В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации // Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011.

<sup>346</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46, ст. 4720.

<sup>347</sup> См.: Опыт взаимодействия власти, гражданского общества и бизнеса в российских регионах: монография / под ред. проф. Г.Н. Комковой. Саратов, 2010. С. 54.

процессе принятия и проведения в жизнь политических решений. Государственные органы прибегают к референдуму для разрешения конфликтов между ними, для принятия государственных решений, требующих обязательного проведения референдума, для придания особого авторитета своим решениям.

Институт референдума должен быть (и является) последней и окончательной инстанцией в преодолении конституционно-правовых споров. При этом сами разногласия, по идее, должны носить фундаментальный, основополагающий характер, либо они уже перешли в такую стадию, в которой реальным становится приращение силы и власти народа.

В качестве примера можно обратиться к зарубежному опыту. Например, в Союзной конституции Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 года референдум представлен в качестве обязательного средства разрешения разногласий между конституционными органами власти. Согласно Швейцарской Конституции, п. «с» ч. 2 ст. 140 на голосование народа выносится вопрос о том, следует ли проводить полный пересмотр Союзной конституции, если между обоими Советами имеются расхождения. Оптимальным способом разрешения территориальных споров может служить референдум о самоопределении Юга Судана, проведенный в феврале 2011 года, где более 98% участников референдума по самоопределению региона проголосовали за его отделение от единого Судана<sup>203</sup>.

Что касается выборов, то, как отмечает В.В. Смирнов, «в процедуре выборов нет ни одного этапа, который бы не играл существенной роли в том, будут ли выборы служить цели согласования интересов и оптимизации конфликтов, или же, наоборот, вести к усилению социально-политической напряженности»<sup>204</sup>. Выборы как средство предотвращения и преодоления разногласий между органами власти закреплены в Конституции РФ. К примеру, в соответствии со статьей 111 и статьей 117 Конституции РФ Президент вправе в определенных случаях распустить Государственную Думу и назначить новые выборы. В этом случае волеизъявление народа на выборах покажет, на чьей он стороне: поддерживает ли он Президента, либо состав Государственной Думы будет примерно тем же. В своем Постановлении от 11 декабря 1998 г. Конституционный Суд дал толкование части 4 статьи 111 Конституции (о трехкратном отклонении Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства), где указал, что конституционно-правовой способ разрешения возникшего между Президентом и Государственной Думой разногласия «с использованием механизма свободных выборов соответствует основам конституционного строя Российской Федерации как демократического правового государства»<sup>205</sup>. В условиях разделения властей нельзя допускать их противоборства, поскольку единственным источником, из которого они проистекают, является народ. И в случае возникновения спора между Президентом и Государственной Думой окончательное решение проблемы передается избирательному корпусу.

<sup>203</sup> Южный Судан выбрал независимость. Электронное периодическое издание «РИАН.Ру» // URL: <http://rian.ru/world/20110207/331495023.html> (дата обращения апрель 2011).

<sup>204</sup> Смирнов В.В. Выборы как способ снижения социально-политической конфликтности в условиях демократизации общества // Социальные конфликты. Вып.7. М., 1994.

<sup>205</sup> По делу о толковании положений ч. 4 ст. 111 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. № 28-П // СЗ РФ. 1998. № 52, ст. 6447.

Но при использовании институтов непосредственной демократии в процессе преодоления разногласий в системе публичной власти необходимо иметь в виду, что конституционно-правовой аспект в данном случае отходит на второй план, а на первом месте остается политика. Применение различных конституционно-правовых способов в рамках конституционно-правового механизма является наиболее оптимальным в разрешении разногласий между органами публичной власти. Эффективность конституционно-правовых способов зависит не только от интенсивности совместных усилий по преодолению коллизии, достижению консенсуса, но и от последовательности и четкости действий. Общее условие – наличие и проявление политической воли. Таким образом, институты референдума и выборов являются неотъемлемой частью конституционно-правового механизма разрешения разногласий между органами публичной власти и имеют важное социально-политическое значение. Они являются эффективными в деле разрешения спорных вопросов и, прежде всего, в таких сложных и политизированных сферах, как межнациональные, федеративные отношения.

*Г.Н. Комкова,*  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

#### **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА И НАЦИОНАЛЬНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ: ОПЫТ РОССИИ И КАЗАХСТАНА**

Ст. 19 Конституции Российской Федерации 1993 г. закрепила равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от национальности и религиозной принадлежности. В статье 14 Конституции Республики Казахстан 1995 г. записано: «Никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам». Можно также отметить, что в данной Конституции из 98 статей 11 регулируют сферу межэтнических отношений.

Для современных государств России и Казахстана оптимальным вариантом современной национальной политики стал бы поиск механизмов сотрудничества между этносами и их представителями, воспитание толерантности к представителям различных наций и религий. Вся история России и Казахстана развивалась по пути наращивания этнического, а значит, культурного и конфессионального многообразия<sup>206</sup>, а потому существовать иначе как, проводя политику толерантности, современное государство не сможет. Несомненно, взаимодействие органов государства и национальных объединений в таких многонациональных странах, как Россия и Казахстан, имеет основополагающее значение.

<sup>206</sup> Мильгина И.В. Национализм как форма культурной идентичности и его российская специфика // *Общественные науки и современность*. 2004. № 1.

ственное отношение к ним постепенно меняется. По данным исследования «Общественная поддержка НКО в российских регионах: проблемы и перспективы» за период между двумя волнами опросов (2008 и 2010 годы), уровень информированности населения о действующих в их городах благотворительных или общественных организациях значительно возрос – с 30 до 50%<sup>342</sup>.

Несмотря на положительную динамику, многие проблемы в деятельности некоммерческих, благотворительных организаций остались прежними. Как, было сказано ранее, до сих пор не согласован вопрос о льготах жертвователям, нет прозрачности в проведении конкурса на получение Гранта Президента РФ на поддержку некоммерческих объединений в социальной сфере<sup>343</sup>.

Поскольку гражданское общество в России находится в стадии своего становления, представляется, что с течением времени его взаимодействие с органами государственной власти будет более эффективным. Это позволит вывести деятельность благотворительных организаций, фондов на новый качественный уровень и вызвать заинтересованность бизнеса в повышении социальной ответственности. Совершенно очевидно, что в период, когда социальная защита населения в нашей стране недостаточно эффективна, именно бизнес может взять на себя часть ответственности при всесторонней поддержке этой инициативы органами государственной власти, местного самоуправления. В сфере здравоохранения это позволит спасти многие человеческие жизни, а согласно Конституции РФ, человек – высшая ценность.

*М.П. Петров,*  
Саратовский филиал Института  
государства и права РАН

#### **ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ С СУБЪЕКТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

Функционирование гражданского общества как проявление самоуправления выступает неотъемлемым компонентом административной системы в условиях современного правового демократического государства, для которого характерно управление при помощи неформальных механизмов, таких как привлечение частного сектора<sup>344</sup>. Данная область – элемент каркаса структуры общества в условиях либеральной экономики, а также – важнейший правовой

<sup>342</sup> См.: Доклад Общественной палаты РФ «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации» за 2010 год // Официальный сайт Общественной палаты РФ. URL: <http://www.oprf.ru/files/Doklad-OPRF-2010.pdf> (дата обращения: 25.06.2011).

<sup>343</sup> См.: Там же.

<sup>344</sup> См.: Лейланд П. Великобритания: подотчетность исполнительной власти в условиях многопартийной конституции // *Конституционное Право: Восточноевропейское Обозрение*. 2005. № 4. С. 22.

детского реабилитационного лагеря; в соответствии с соглашениями благотворительных фондов «Подари жизнь», «Счастливый мир», «Настенька» авиакомпания осуществляет бесплатную перевозку детей с онкологическими заболеваниями на лечение из регионов России в Москву и Санкт-Петербург, зарубежные государства. Кроме того, компанией поощряется участие сотрудников в благотворительных акциях<sup>338</sup>.

Примером для подражания в сфере взаимодействия муниципальных органов и благотворителей может стать «Краткосрочная муниципальная целевая программа Лев-Толстовского района «Милосердие и благотворительность в Лев-Толстовском муниципальном районе, 2011-2012 гг.»<sup>339</sup>, где установлено, что администрация муниципального района, признавая социальную значимость благотворительной деятельности, предоставляет ее участникам привилегии в таких формах, как: предоставление права на именное название деяний меценатов и поощрение их почетными знаками и наградами; при закупке товаров и услуг, работ; отражение благотворительной деятельности в СМИ.

На современном этапе в России существует возможность осуществлять благотворительную деятельность как адресно, так и через благотворительные организации, фонды. Последние являются, своего рода, посредниками между благотворителями и нуждающимися в помощи гражданами. По данным официального сайта благотворительной программы «Благо.ру», в России в настоящее время зарегистрировано 360 тыс. некоммерческих организаций, из них активно работают 70-80 тысяч<sup>340</sup>. В ситуации недостаточного государственного финансирования лечения детей и взрослых с онкологическими, орфанными заболеваниями, неоценимая помощь оказывается через благотворительные фонды, которые помогают спасти жизнь многим людям. Наиболее известные из них – это «Подари жизнь» (сбор средств на лечение и реабилитацию детей с онкологическими и гематологическими заболеваниями), «Тепло сердец» (помощь больным тяжелым генетическим заболеванием – муковисцидозом), «Остров надежды» (помощь детям с тяжелыми неврологическими заболеваниями и опухолями головного мозга), «Жизнь как чудо» (помощь детям с билиарной атрезией) и др.

Несомненно, что недостаточная информация в СМИ, порождает недоверие граждан к ним. Так, 55% граждан России признались, что ничего не знают о деятельности благотворительных организаций. И лишь 2% опрошенных лично сталкивались с их деятельностью<sup>341</sup>. Большинство российских граждан склонно считать, что благотворительные фонды помогают лишь «отмыванию денег» бизнесом. Такое общественное мнение небезосновательно было сформировано еще в начале 90-х гг., но и на сегодняшний день существуют десятки тысяч организаций, которые якобы занимаются благотворительными проектами, но при этом неизвестно откуда они берут деньги и на что их тратят. С появлением официальных сайтов многих общественных фондов, распространением информации об их деятельности, обще-

Конституции Российской Федерации и Республики Казахстан закрепляют как индивидуальные, так и коллективные национальные права. При этом национальные личные права, по справедливому утверждению Т.Я. Хабриевой, существуют в сфере индивидуального самоопределения человека и непосредственно связаны с его национальной самоидентификацией (выбором национальности, родного языка, образа жизни). Права национальных общностей представляют собой право этнического коллектива идентифицировать себя как определенный народ, народность, нацию в зависимости от признаков, присущих перечисленным национальным сообществам и конкретному этносу<sup>207</sup>.

В соответствии с демократическими устоями только сам человек может самостоятельно решить, заявлять или нет о своей национальной принадлежности, поскольку это может означать вмешательство в его личную жизнь. Свобода состоит в том, что человек самостоятельно принимает решение о том, предоставлять кому-либо или нет те или иные личные сведения. Лишь в немногих европейских государствах сбор сведений об этнической принадлежности осуществляется на государственном уровне. 50% государств – членов Совета Европы не собирают данные этнического характера, поскольку это запрещено их конституциями. Только в Нидерландах и Великобритании опросы, в ходе которых собираются сведения об этнической принадлежности, проводятся регулярно. В 11 странах, в том числе и в России, вопрос о национальной принадлежности задавался в ходе последней переписи населения. Это такие страны как: Украина, Румыния, Беларусь, Венгрия, Республика Словакия, Латвия, Эстония, Хорватия, Македония, Словения<sup>208</sup>.

Так, например, в России в ходе последней общегосударственной переписи населения в 2010 году задавался вопрос: «Ваша национальная принадлежность (по самоопределению опрашиваемого)?», т.е. было обеспечено выполнение ст. 26 Конституции РФ: «Каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности». Окончательные итоги будут подведены и опубликованы в течение 2011-2013 годов. Так, например, в отношении численности, размещения, возрастно-половой структуры, состояния в браке, образования, национального состава и владения языками, гражданства, источников средств к существованию итоги должны быть подведены до 30 июня 2012 года. По переписи 1989 г. в России было выделено 130 народов, среди которых крупнейший народ – русский 81,5% всего населения. Согласно переписи населения 2002 в России проживало около 160 этнических общностей: русские составляли 79,8%, татары – 3,83%, украинцы – 2,03%, башкиры – 1,15%, чувашаи – 1,13%, чеченцы – 0,94%.<sup>209</sup> Население Казахстана составляет 15 млн. 620 тыс. чел. Оно представлено более, чем 130 этническими группами, обладающими своей культурной, языковой и исторической спецификой. Среди наиболее крупных этнических групп – казахи (60%), русские

<sup>207</sup> Хабриева Т.Я. Национально - культурная автономия: Современные проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2002. № 2.

<sup>208</sup> См. подробнее: Голдстон Д.Э. Отсутствие статистических данных о расовой и этнической принадлежности как препятствие для борьбы с дискриминацией // Дискриминация по признаку расы и национальной принадлежности: судебная практика и методология доказывания / Под ред. А.К. Соболевой. М., 2005. С.101-102.

<sup>209</sup> Основные итоги переписи населения России 2002 г. М., 2003. С.45.

<sup>338</sup> См.: Официальный сайт Союза благотворительных организаций России. URL: [www.sbornet.ru/news/show-801.htm](http://www.sbornet.ru/news/show-801.htm) (дата обращения: 25.06.2011).

<sup>339</sup> Народное слово. 2011. №34.

<sup>340</sup> URL: [www.blago.ru](http://www.blago.ru) (дата обращения: 25.06.2011).

<sup>341</sup> Лебедева Н. Год благотворительности // Российская газета. 2005. 27 октября.

(25%), украинцы (2,9%), узбеки (2,8%), немцы (1,5%), татары (1,5%), уйгуры (1,5%), корейцы (0,7%), белорусы (0,7%) и др.<sup>210</sup>

При формировании политики взаимодействия государства и национальных объединений необходимо учитывать возросшее национальное самосознание и самоидентификацию, обострение национальных чувств не только этносов, населяющих Россию, но и русской нации. Хотя Российская Федерация является единственной в своем роде по количеству ее субъектов – 83, подавляющее большинство ее населения представлено русской нацией, границами территориального самоопределения которой является вся российская территория. Как констатируется в «Концепции государственной национальной политики Российской Федерации», утвержденной Указом Президента РФ 15 июня 1996 г., благодаря объединяющей роли русского народа сохранились уникальное единство и многообразие, духовная общность и союз различных народов<sup>211</sup>.

В России сейчас 26 национальных субъектов Федерации, что, конечно, не охватывает потребности в территориальном самоопределении всех наций, проживающих на её территории, поэтому создаются национально-культурные автономии. В России по данным Министерства юстиции в настоящее время существует 727 национально-культурных автономий.

В части первой статьи 1 Федерального закона от 17 июня 1996 года «О национально-культурной автономии» установлено, что национально-культурная автономия в Российской Федерации – это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры<sup>212</sup>. Создается парадоксальная ситуация, при которой данное положение закона, предоставляя право образования национально-культурной автономии только гражданам, относящимся к национальным меньшинствам, тем самым лишает такой возможности граждан, относящихся к другим этническим общностям, в частности к русской национальности и составляющих большинство на соответствующей территории. В целях защиты национально-культурных прав русского населения, предотвращения нарушения принципа равенства прав и свобод граждан независимо от национальности была подана жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации гражданином В.А. Панариным – председателем правления Русской национально-культурной автономии города Златоуста Челябинской области<sup>213</sup>. Однако Конституционный Суд РФ отклонил данную жалобу, мотивируя это тем, что положения статьи 1 Федерального закона «О национально-культурной автономии» не могут

<sup>210</sup> [www.kazakhstanlive.ru](http://www.kazakhstanlive.ru)

<sup>211</sup> СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 3010.

<sup>212</sup> СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965; 2002. № 12. Ст. 1093; 2003. № 46 (ч.1). Ст. 4432. 2004. № 27. Ст. 2711; № 35. Ст.3607. 2005. № 49. Ст. 5124; 2009. № 7. Ст. 779

<sup>213</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 18.07.2006 № 342-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Панарина Владимира Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 1 Федерального закона "О национально-культурной автономии"» // СПС КонсультантПлюс

ботающих на ее рудниках, но и тех, кто проживает поблизости<sup>334</sup>. Поскольку такое осознание присутствует не у всех представителей российского бизнеса, в настоящее время необходима государственная поддержка и законодательное стимулирование благотворительной деятельности. И, прежде всего, это должен сделать режим налогового благоприятствования для физических лиц и корпораций, активно занимающихся благотворительностью. К примеру, в США, благотворительные выплаты подлежат вычету из налоговой базы для физических лиц до 50%, для корпораций – до 10%<sup>335</sup>. В России первые шаги в этом направлении уже сделаны. Так ст. 219 Налогового кодекса РФ от 05.08.2000 (в ред. от 07.06.2011)<sup>336</sup> устанавливает, что при определении налогооблагаемой базы налогоплательщик имеет право на получение социальных налоговых вычетов в сумме доходов, перечисляемых им на благотворительные цели.

Второй путь – это частичная поддержка крупными корпорациями здравоохранения там, где государственных усилий недостаточно, в обмен на государственные контракты. Кроме того, оценивать вклад бизнес-структур в здравоохранение необходимо не только по количеству, но и по эффективности вложенных ими средств, состоянию здоровья граждан. Но, учитывая чрезмерный уровень коррупции в нашей стране, при этом необходимо обеспечить прозрачность данной деятельности. В этом должны принять активное участие не только государство и граждане, но и средства массовой информации. Поскольку информация о рейтинге самых богатых людей в России постоянно освещается в СМИ и формирует только негативное отношение населения к бизнесу, такое же внимание СМИ к рейтингу наиболее социально ответственных бизнесменов, корпораций и компаний будет работать и на их имидж.

Можно вернуться к русским традициям и называть именами особо выдающихся благотворителей улицы, больницы, музеи, а также, учредить особые звания, медали, премии. Моральная поддержка государства в этом плане не менее важна. В России такой опыт уже начал складываться. Так, 9 декабря 2010 года при участии популярного еженедельника газеты «Аргументы и факты» состоялось награждение социально ответственных компаний 2010 года. Лидером стал «Газпром» с программой «Газпром – детям», который с 2007 года выделил 9,3 млрд. рублей на ее реализацию. Особого внимания заслуживает нефтяная компания «Роснефть», вошедшая в первую десятку с программой по охране здоровья сотрудников, реализация которой (по оценкам экспертов компании) позволит добиться снижения заболеваемости на 30% к 2013 году<sup>337</sup>. Говоря о здравоохранении, особо следует остановиться на корпоративной благотворительности авиакомпания «Трансаэро», которая по результатам ежегодного исследования, проводимого газетой «Ведомости» была признана в 2009 г. лучшей в России. Ее социальные проекты по оказанию помощи детям, страдающим онкологическими заболеваниями, включали в себя: создание

<sup>334</sup> Подробнее см.: Коханова М.Е. Корпоративная благотворительность как способ повышения репутационного капитала // Медиаскоп: электронный научный журнал Факультета журналистики МГУ им. М.В. Ломоносова. URL: <http://www.mediascope.ru/node/228> (дата обращения: 25.06.2011).

<sup>335</sup> См.: Прямая речь: бизнес и благотворительность // Большой бизнес. 2010. № 11.

<sup>336</sup> СЗ РФ. 2000. №32. Ст. 3340; 2011. №24. Ст. 3357.

<sup>337</sup> См.: Егорова П. «АиФ» нашел и наградил самых ответственных бизнесменов страны // Аргументы и факты. 2010. 15 декабря.

Благотворительность в России имеет богатую историю. Система общественно-государственного призрения на Руси начала складываться еще в XI веке, когда появились первые православные монастыри, использующие княжеские и боярские пожертвования на устройство пристанища для бедных, больных, вдов и сирот. Достаточно вспомнить и такие имена, как П.П. Пезаровиус – филантроп, основатель и первый редактор благотворительной газеты «Русский инвалид», средства от реализации которой направлялись на помощь жертвам Отечественной войны 1812 года, больным и раненым; С.А. Черногоров, который в конце 19 века личным трудом, и пожертвованиями много сделал для благотворительных учреждений города Ярославля. А также, К.Т. Солдатенков, на средства которого в Рогожском поселке в Москве была построена богадельня. И многих других<sup>331</sup>.

За годы советской власти, к сожалению, русские традиции в этой сфере были утрачены. И только начиная с 90-х годов благотворительность стала возрождаться. В ст. 39 Конституции РФ впервые говорится о том, что в России поощряется благотворительность. Основы правового регулирования благотворительной деятельности, возможные формы ее поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления установлены Федеральным законом от 11.08.1995 (ред. от 23.12.2010) «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», Федеральным законом от 12.01.1996 (ред. от 04.06.2011) «О некоммерческих организациях»<sup>332</sup> и рядом других нормативно-правовых актов.

Несмотря на это, процесс возрождения традиций благотворительности в России наталкивается на ряд проблем. Прежде всего, необходимо отметить, что эта деятельность строится на добровольных началах, на нравственных, моральных аспектах. У большинства представителей бизнеса в настоящее время отсутствует мотивация к этой деятельности, к социальной ответственности за жизнь и здоровье людей. Современный бизнес начал свое развитие, также, с начала 90- гг. XX столетия. И, для того, чтобы исправить создавшееся положение, необходимо время. По данным ВЦИОМ граждане России также еще не до конца осознают, что такое социально ответственный бизнес. Так, 54,7% опрошенных видят в этом выплату заработной платы и уплату налогов, 41,7% – производство качественной продукции, 28,9% – заботу о сотрудниках<sup>333</sup>. Но, все это никак не относится к данному вопросу, поскольку социальная ответственность – это дополнительный вклад в развитие общества.

Если обратиться к зарубежному опыту, то можно увидеть, что почти все транснациональные корпорации ведут социальную работу в регионах присутствия, поскольку они осознают, что производительность труда напрямую зависит от здоровья населения. Яркий тому пример – добывающая компания «Плейсер Доум», которая содержит систему здравоохранения не только для сотрудников, ра-

<sup>331</sup> См.: Малый энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона [в 86-ти т.] – Петербург: Изд. общ. «Ф.А. Брокгауз – И.А. Ефрона», 1890-1907; Большой энциклопедический словарь /гл. ред. А.М. Прохоров. – изд. 2-е. – М.: Науч. изд-во «Большая российская энциклопедия», 1998. С. 1122.

<sup>332</sup> СЗ РФ. 1995. N 33. Ст. 3340; 2010. № 52 (ч. 1). Ст. 6998. СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 145; 2011. № 23. Ст. 3264.

<sup>333</sup> См.: Официальный сайт ВЦИОМ. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=266&uid=8521> (дата обращения: 25.06.2011).

рассматриваться как противоречащие требованиям статьи 19 Конституции Российской Федерации, поскольку равенство прав и свобод граждан независимо от национальной принадлежности не исключает фактических различий в положении тех или иных этнических общностей и необходимости их учета законодателем в целях обеспечения действительного равенства.

Поскольку в настоящее время внесены изменения в Федеральный закон «О национально-культурной автономии»<sup>214</sup>, касающиеся финансовой поддержки из федерального, регионального и местного бюджетов прав национально-культурных автономий, то уместно такое финансирование увязывать со степенью участия тех или иных национально-культурных автономий в решении назревших экономических, политических, социальных вопросов, которые имеют существенное значение для всей страны или отдельного региона. Однако этот вопрос достаточно сложен, поскольку от того, кто и как будет оценивать степень участия национально-культурных объединений в жизни населения, может зависеть спокойствие и отсутствие волнений на национальной почве в том или ином регионе России.

Возможно именно поэтому в ст.5 Конституции Республики Казахстан сказано: «Общественные объединения равны перед законом. Не допускается незаконное вмешательство государства в дела общественных объединений и общественных объединений в дела государства, возложение на общественные объединения функций государственных органов, государственное финансирование общественных объединений». Предоставление преимуществ в виде государственного финансирования тех или иных общественных объединений, основанных на национальном признаке, может привести к обратному результату – разжиганию межнациональной розни.

Решение национального вопроса и предоставление прав казахскому народу в Республике Казахстан реализуется несколько иначе. Помимо различных национально-культурных автономий в 1995 году была создана Ассамблея народов Казахстана, которая была переименована в 2007 году в Ассамблею Народа Казахстана – консультативно-совещательный орган при Президенте Республики Казахстан, который её и возглавляет.

Как отмечают казахские исследователи, за годы своей деятельности Ассамблея трансформировалась из малоизвестной структуры в конституционный орган с широкими полномочиями. Прежде всего, 15 депутатов Сената назначаются Президентом с учетом необходимости обеспечения представительства в палате этнокультурных и иных значимых интересов общества (пункт 2 статьи 50 Конституции Республики Казахстан). А также, в соответствии с пунктом 1 статьи 51 Конституции девять (из 98) депутатов Мажилиса в настоящее время избираются ассамблеей. Кроме того, был принят специальный закон «Об Ассамблее народа Казахстана» от 20 октября 2008 г. Примечательна роль Президента Республики Казахстан в отношении Ассамблеи, который: 1) образует и реорганизует Ассамблею; 2) определяет направления деятельности Ассамблеи; 3) назначает и освобождает от должности руководящих должностных лиц Ассамблеи; 4) созывает Сессию Ассамблеи; 5) осу-

<sup>214</sup> СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 779

ществляет иную деятельность в соответствии с Конституцией и законами Республики Казахстан (ст. 7 закона «Об Ассамблее народа Казахстана»)»<sup>215</sup>.

Председатель ассамблеи, президент Казахстана Н. Назарбаев, отмечает: «Мы все вместе создали уникальную модель общенационального согласия, которая легла в основу нашей государственности». Кроме того, он особо выделяет «консолидирующую роль казахского этноса, который всегда был интегратором, а в будущем должен оставаться ядром, консолидирующим наше общество»<sup>216</sup>.

Такая же Ассамблея народов России была создана несколько позже, в 1998 году в соответствии с Концепцией государственной национальной политики РФ как один из важнейших механизмов реализации национальной политики страны. По статусу она является добровольной, самоуправляемой общероссийской общественной организацией. При Ассамблее народов России созданы Дом народов России, Комитет по культуре, Комитет по национальным видам спорта, Комитет по вопросам этноконфессионального сотрудничества. При Доме народов России успешно функционируют Музей дружбы народов и Библиотека народов России, театр. Председатель Совета Ассамблеи народов России – Рамазан Абдулатипов. В апреле 2000 года была принята Хартия Ассамблеи народов России «О правах народов России». Девиз Ассамблеи народов России: «Дружба народов – единство России!» В ряде регионов России созданы региональные отделения Ассоциации. Однако такого официального статуса и значения, как Ассамблея народа Казахстана российская Ассамблея не имеет. Думается, это не совсем правильно, учитывая рост правонарушений на национальной почве в последнее время в России. Российским властным структурам необходимо перенять позитивный опыт взаимодействия органов государственной власти с национально-культурными объединениями, в течение многих лет реализуемый в Республике Казахстан. Именно тогда заработает механизм согласования интересов населяющих нашу страну наций и народностей, налаживания их всестороннего сотрудничества. Ведь альтернативы развития России и Казахстана как многонациональных и многоконфессиональных демократических государств нет

*Ю.А. Кондрашов,*  
Управление ФАС России  
по Саратовской области

### ТЕМПОРАЛЬНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ФОРМЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Темпоральность (от англ. *tempora* – временные особенности) – временная сущность явлений, порожденная динамикой их особенного движения<sup>217</sup>.

Под юридической деятельностью принято рассматривать властно-волевою деятельность компетентных органов, направленную на регулирование обществен-

<sup>215</sup> [www.assembly.kz](http://www.assembly.kz)

<sup>216</sup> [www.assembly.kz](http://www.assembly.kz)

<sup>217</sup> См.: Современная западная философия: словарь. М., 1991. С. 208.

федеральной контрактной системе»<sup>329</sup>, таким образом, сложилась ситуация, когда два ведомства выступили с принципиально противоположными предложениями. Так, ФАС настаивает на том, что все же стоит отталкиваться от уже имеющегося Закона, а представители Минэкономразвития предлагают совсем отказаться от Федерального закона № 94 и создать новый закон о контрактной системе.

Поскольку реформа системы государственного и муниципального заказа направлена на совершенствование всей системы размещения госзаказа в России, а также на анализ полученных результатов, то, видимо, можно предположить, что модернизация соответствующего законодательства не находится на завершающем этапе, и можно ожидать как новых редакций Закона №94-ФЗ, так и, что вполне вероятно, принятие нового нормативного акта. Остается надеяться, что, в любом случае, законодательло удастся урегулировать размещение госзаказов на высоком качественном уровне, обеспечив прозрачность этой системы.

*Е.А. Отставнова,*  
Поволжский институт  
им. П.А. Столыпина  
(г. Саратов)

### БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТЬ КАК СПОСОБ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ БИЗНЕСА И ВЛАСТИ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Российское государство, провозгласившее себя социальным, должно обеспечивать каждому человеку достойный уровень жизни, который включает в себя и право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Однако, реализация данного права, как и других социальных прав, напрямую зависит от финансовых возможностей государства. Несмотря на все государственные усилия в сфере здравоохранения за последние годы (национальный проект «Здоровье», программы модернизации здравоохранения и др.) материальных ресурсов по-прежнему не хватает. Так, государственные инвестиции в здравоохранение в России до сих пор отстают от общемировых в 2,4 раза<sup>330</sup>. И это в первую очередь сказывается на тех категориях граждан, которые нуждаются в дорогостоящем обследовании и лечении (лицах, страдающих орфанными заболеваниями, с прогрессирующими хроническими болезнями и др.). В отличие от других граждан нашей страны они практически не получают никакого лечения и ухода, несмотря на то, что право на медицинскую помощь, закрепленное Конституцией РФ (ст. 41) является равным для всех членов общества.

В связи с этим актуальным становится вопрос привлечения бизнеса в эту сферу через благотворительность.

<sup>329</sup> Систему государственных (муниципальных) закупок снова ждет пересмотр // <http://www.garant.ru/news/309955/>

<sup>330</sup> См.: Корчагин Ю. Бюджеты сохнут // Российская бизнес-газета. 2011. 24 мая. URL: <http://www.rg.ru/2011/05/24/budjety.html> (дата обращения 26.06.2011).

ных площадок в принципе. Весь документооборот – исключительно электронный, а в Законе № 94-ФЗ появились нормы об использовании электронной цифровой подписи<sup>324</sup>.

В целях проведения открытых аукционов в электронной форме Минэкономразвития России совместно с ФАС России по результатам отбора определены пять операторов электронных площадок: ОАО “Единая электронная торговая площадка”; ГУП “Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям РТ”; ЗАО “Сбербанк – Автоматизированная Система Торгов”; ОАО “Индексное агентство РТС”; ЗАО “ММВБ – Информационные технологии”.

Таким образом, электронный аукцион с 1 января 2011 года стал основной формой размещения заказов на оказание услуг и поставку товаров для государственных нужд. Переход на электронные аукционы – это не только эффективный отбор контрагентов посредством использования современных информационно-коммуникационных технологий, но и качественно новый уровень организации всего закупочного процесса. Эффект от принятия таких решений уже виден, экономия по многим лотам достигает 60–80%<sup>325</sup>.

Но электронные торги не были встречены однозначно положительно: у многих участников системы размещения государственного и муниципального заказа процедура проведения электронного аукциона вызвала самые разные опасения, которые впоследствии подтвердились.

Среди них и связанные с проблемой обеспечения законности и прозрачности этого способа закупок с вопросом разграничения ответственности между заказчиком и оператором электронной площадки. Основным доводом жалоб в ФАС РФ на действия оператора являлась невозможность регистрации на участие в электронном аукционе или подачи предложения о цене в ходе проведения самого аукциона<sup>326</sup>. Эти и ряд других фактов стали причиной дальнейших споров об эффективности «знаменитого многострадального» Закона № 94-ФЗ.

До сих пор ведутся активные споры на предмет того, стоит ли отменять Закон о размещении заказов, и причиной этому диссонансу послужило поручение, данное президентом РФ Д. А. Медведевым, подготовить до 1 апреля 2011 года реформу госзаказа<sup>327</sup>. ФАС России подготовила концепцию поправок в Закон о госзаказе<sup>328</sup>, а Минэкономразвития России разработало концепцию нового закона «О

<sup>324</sup> О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 21.04.2011 N 79-ФЗ)//СЗ РФ. 2005. 30 (ч. 1). Ст. 3105

<sup>325</sup> Катамадзе А.Т., Кашутин А.В. Электронные аукционы – новые возможности//“Госзакупки.ру. Официальная информация. Письма. Комментарии. Административная практика”. 2010. №1. Стр. 5

<sup>326</sup> Пудов А.А. Особенности осуществления контроля за проведением аукционов в электронной форме// Административная практика ФАС. 2010. № 0. Стр. 6-9

<sup>327</sup> Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации//“Российская газета”. №271. 01.12.2010

<sup>328</sup> ФАС России представила свою концепцию Федерального закона “О размещении госзаказа”//http://www.garant.ru/news/309955/

ной жизни путем принятия обязательных правовых решений по установлению, толкованию или применению норм права. В.Н. Карташов понимает под юридической деятельностью «лишь такую опосредованную правом трудовую, управленческую, государственно-властную деятельность компетентных органов, которая нацелена на выполнение общественных задач и функций, и удовлетворение тем самым как общесоциальных, групповых, так и индивидуальных потребностей и интересов»<sup>218</sup>. Основным признаком юридической деятельности выступает процедурно-процессуальная форма ее осуществления.

Процессуальной форме юридической деятельности присущи ряд признаков, касающихся фактора времени. Наиболее важными из них выступают: последовательность совершения юридических действий и срочность их совершения.

Последовательность совершения юридических действий означает хронологическую смену одного действия другим. При этом время осуществления одного действия связано со временем окончания другого. При этом юридическая деятельность представляет собой своеобразную цепочку (алгоритм) следующих друг за другом строго определенных взаимосвязанных действий, направленных на достижение единой цели. Время в данном случае влияет на необходимость совершения определенных действия опосредованно через моменты начала и окончания совершения других действий. То есть, анализируя признак последовательности, определить конкретную дату совершения отдельного действия в рамках конкретной юридической деятельности невозможно. Поэтому наряду с признаком последовательности процессуальной формы юридической деятельности с целью ее временной идентификации необходимо выделить признак срочности.

При всей простоте термина «срок» при использовании его в юридической науке возникает ряд проблем. Прежде всего, они связаны с соотношением категорий «время», «длительность» и «срок», а также с определением срока как правовой категории.

Как справедливо отмечает Е.В. Исаева, если время существует объективно и находится вне какой бы то ни было зависимости от воли и сознания человека, то в сроках заключен некий субъективный момент: так или иначе каждый срок представляет собой средство соотнесения человеком осуществляемой им деятельности с частью общего потока времени, а также способ упорядочить эту деятельность путем установления для нее временных границ<sup>219</sup>. Время является неотъемлемым компонентом многогранного процесса функционирования государственных органов и должностных лиц. В государственной деятельности, как и в обществе в целом, оно измеряется обычными календарными величинами: часами, сутками, месяцами, годами и т.д. Современные потребности общества и государства диктуют необходимость достаточно быстрого, оперативного темпа осуществления любого вида государственной деятельности<sup>220</sup>. По мере развития общественных отношений стало необходимым отыскание средств для сопоставления действий членов общества

<sup>218</sup> Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность / под. ред. Н.И. Матузова. Саратов, 1989. С. 31.

<sup>219</sup> См.: Исаева Е.В. Процессуальные сроки в гражданском и арбитражном процессе: учеб. – практ. пособие. М., 2006. С. 71.

<sup>220</sup> См.: Петрова Г.Б. Сроки как элемент правового регулирования уголовно-процессуальной деятельности / под ред. В.М. Корнукова. Саратов, 2006. С. 11.

друг с другом, а также с объективными социальными явлениями и процессами. При этом возникла задача не только отыскания, но и унифицированного использования таких средств, особенно при осуществлении общественно значимой социальной деятельности, в том числе и юридической.

В юридической литературе длительность правового явления, как правило, определяется через срок<sup>221</sup>. По мнению Г.Б. Петровой, «срок всегда является длительностью, но при этом не каждая длительность является сроком»<sup>222</sup>. Однако применительно к характеристике юридической деятельности с данной позицией согласиться довольно сложно. Дело в том, что категории «длительность» и «срок» имеют совершенно различную природу, поэтому соотносить указанные категории как целое и часть было бы не совсем корректным. Если длительность выступает своего рода проекцией объективно текущего времени на конкретные явления и процессы и выражает их общую временную продолжительность, то срок выступает «рукотворным» способом временной идентификации и применим лишь к человеческим действиям. Кроме того, если длительность определяет фактическую продолжительность человеческой деятельности, то срок указывает на необходимость ее завершения в определенный промежуток времени, то есть выступает побудителем активной деятельности субъекта либо наоборот препятствует такой деятельности.

Таким образом, любая характеристика внутренней временной составляющей юридической деятельности должна исходить из последовательности и срочности данной деятельности как элементов процедурно-процессуальной формы. Срочность и последовательность совершаемых процессуальных действий упорядочивают юридическую деятельность во времени, придают ей устойчивость, стабильность и делают ее более эффективной.

*Н.К. Краснотелова,  
Поволжский институт  
им. П.А. Столыпина  
(г. Саратов)*

## СВОБОДА КАК ПРИНЦИП ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: ОТРАСЛЕВОЙ АНАЛИЗ

Человек живет в мире принципов, избранных им самим либо усвоенных из системы воспитания, из смысла организации общественной и личной жизни. «Принципиальность» означает верность принципам, благодаря которой удерживаются единство и последовательность мыслей и действий человека, отстаивающего определенные позиции в жизни. «Приверженность человека принципам, – справедливо замечает Г.В. Мальцев, – почти автоматически вызывает его приверженность тем нормам, которые создаются на их основе»<sup>223</sup>.

<sup>221</sup> См., напр.: Тенилова Т.Л. *Время в праве*. Н. Новгород, 2001. С. 8-9.

<sup>222</sup> Петрова Г.Б. *Сроки как элемент правового регулирования уголовно-процессуальной деятельности* / под ред. В.М. Корнукова. Саратов, 2006. С. 16.

<sup>223</sup> Мальцев Г.В. *Социальные основания права*. М., 2007. С. 677.

В России принцип гендерного равенства не нашел должного внимания со стороны государства<sup>323</sup>, и поиск аргументов о необходимости его соблюдения – занятие общественных женских организаций и заинтересованных интеллектуальных сообществ. Результат отсутствия целенаправленной политики гендерного равенства – незначительно реализованный социальный потенциал женщин в сферах политики, крупного бизнеса, сосредоточение в т.н. «зонах риска», занятость с низким уровнем заработной платы (как, правило, в бюджетных областях), малый размер пособий по уходу за ребенком, частое не выполнение работодателями обязательств по различным выплатам (больничные, декретные). Социальный опыт мужчин же выступает «непригодным» для реализации в частной сфере: в Конституционном суде перманентны жалобы на отказ работодателя оформить по необходимости послеродовый отпуск на мужчину, после развода мать в состоянии оказывать большее влияние на воспитание ребенка, нежели отец и т.д. Таким образом, отсутствие целенаправленной политики гендерного равенства в России, в числе прочих причин, существенно затрудняет возможность для повышения качества жизни, безопасности и стабильности общества.

*О.А. Осипова  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского*

## ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСЗАКАЗА ПУТЕМ ПРОВЕДЕНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ТОРГОВ

Сегодня в органах власти и бизнес-сообществе активно обсуждается проблема совершенствования законодательства о размещении государственных заказов.

Размещение государственного заказа связано с заключением государственного контракта на поставку товаров, выполнение подрядных работ или оказание услуг. Для определения конкретных исполнителей государственного заказа применяются торги (конкурсы). Основная проблема обычных аукционов заключалась в сговоре между участниками торгов и давлении на потенциальных конкурентов, что приводило к неэкономному расходованию бюджетных средств и снижению конкуренции на аукционах.

С целью устранения данной проблемы Правительством РФ было принято решение о переводе системы государственного и муниципального заказа на электронные аукционы на нескольких крупных общероссийских электронных площадках. Согласно новой процедуре при проведении электронного аукциона не предполагается бумажный документооборот между заказчиками, участниками и электронной площадкой, включая заключение государственного или муниципального контракта, так же как посещение заказчиками или предпринимателями дан-

<sup>323</sup> См. о проблемах формирования Национального механизма гендерного равенства в России: Женщины и государство: на пути к гражданскому обществу // Режим доступа. <http://www.gender.ru/pages/news/meetings/1005.php> (просмотр 01.06.2011).



О.Г. Обчарова,  
Саратовская государственная  
юридическая академия.

## ПОЛИТИКА ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И ЭКСПЕРТИЗА РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКИ

Под политикой гендерного равенства понимается последовательная реализация принципа гендерного равенства – равного предоставления возможностей для реализации прав и социального опыта<sup>320</sup> мужчин и женщин во всех сферах жизнедеятельности общества в том или ином государстве.

Наиболее отчетливо увидеть итоги реализации данной политики можно в странах старых демократий, накопивших потенциал в решении проблемы соблюдения прав человека. В настоящей работе мы обратимся к опыту проведения политики гендерного равенства в странах Западной Европы<sup>321</sup>, где функционирует Национальный механизм равноправия. Здесь с 1998 г. и по настоящее время реализуется так называемый Комплексный гендерный подход: политика, ориентированная на интеграцию действий, направленных на укрепление равенства во все политические стратегии, анализирующая, в случае необходимости до принятия любого государственного решения, их возможные последствия и для женщин, и для мужчин. В практическом воплощении это «совокупность государственных учреждений, которые непосредственно занимаются проблемами улучшения положения женщин и мужчин, содействуют активной и реальной политике включения гендерного вопроса во все направления политики, особенно в те, которые обычно считаются гендерно нейтральными...»<sup>322</sup> (социальная политика, политическое представительство, политика труда и занятости). То есть, в странах Запада в структуру государственных органов входят министерства, комитеты или комиссии по гендерному равенству. Итоги работы институтов, действующих в формате политики гендерного равенства очевидны – страны Западной Европы общепризнанно считаются социально стабильными странами.

<sup>320</sup>В наиболее общем виде здесь подразумевается реализация социального опыта женщин, традиционно понимаемого как опыт, накопленный в пределах частной сферы, в сфере общественно и реализация социального опыта мужчин, традиционно понимаемого как опыт, накопленный в пределах сферы общественной, в сфере частного.

<sup>321</sup>Обращение к опыту Запада в условиях российской культуры целесообразно, на наш взгляд, по двум причинам. Во-первых, эффективным представляется изучение и практическое решение проблем становления отечественной демократии в системе координат современного понимания демократии, которую задает Запад. Кроме того, взаимосвязь западного опыта и российского опосредована формированием гендерных отношений, вне зависимости от территориальных и культурных различий, в пределах разделенных сфер жизнедеятельности.

<sup>322</sup>Доклад Четвертой Всемирной конференции по положению женщин (Пекин, 4–15 сентября 1995 г.). М., 1995. С. 138–139.

С усложнением социальных структур общества неизбежно увеличивается масштаб группового самоопределения его членов, растет количество формальных и неформальных связей, формируется разнообразие интересов и мнений. Свобода является объектом права, правовых уравнивающих действий, поэтому в юриспруденции всё является (или должно являться) формой выражения свободы в отношениях между людьми. В.С. Нерсисянц, автор либертарно-юридической теории, совершенно справедливо утверждал, что «своим всеобщим масштабом и равной мерой право измеряет, отмеряет и оформляет именно свободу индивидов, свободу в человеческих взаимоотношениях – в действиях, поступках. Дозволения и запреты права как раз и представляют собой в общественном бытии людей, пределы достигнутой свободы, границы между свободой и несвободой на соответствующей ступени исторического развития»<sup>224</sup>. Анализируя сущность принципа свободы в праве, мы определяем меру свободы действия индивидов, уровень цивилизованности общества.

В науке взаимодействие свободы с правом обычно рассматривается в двух аспектах. Первый связан с научной характеристикой прав и свобод граждан, закрепленных в Основном законе страны и текущем законодательстве. Эти вопросы получили всестороннее и глубокое освещение в исследованиях Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, В.М. Горшенева, Д.А. Керимова, Н.И. Матузова, Г.В. Мальцева, В.А. Патюлина, О.И. Тиунова, И.Е. Фарбера, Б.В. Щетинина и других.

Второй аспект проблемы – это связь свободы и права как социальных феноменов. Этот аспект нашел своё отражение в трудах С.С. Алексеева, В.А. Кучинского, П.Е. Недбайло, М.С. Строговича, В.Г. Сокурченко, А.Н. Савицкой, В.С. Нерсисянца, Д.А. Керимова, Р.З. Лившица, В.А. Четвернина, В.М. Шафировой, Л.С. Явича.

Принцип свободы относится к *универсальным принципам права*, которые получают свой смысл из естественных прав и свобод человека. В универсальных принципах права выражено содержание общечеловеческих ценностей. К идеям и принципам естественного права относятся: свобода, равенство, семья, частная собственность, достоинство, вера в добро и справедливость, сопротивление гнѳту и другие<sup>225</sup>. Их охрана должна быть целью любого политического союза, в первую очередь, государства.

Принцип свободы нашел своё закрепление в Конституции РФ путѳм провозглашения и гарантирования таких аспектов самоопределения личности, как свобода труда, совести, территориального самоопределения личности, творчества, мысли и слова, деятельности общественных объединений. Это свидетельствует о том, что универсальный общеправовой принцип социальной свободы дальнейшее своё раскрытие осуществляет через межотраслевые, отраслевые, институциональные пра-

<sup>224</sup> Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства. М., 1999. С. 59.

<sup>225</sup> См.: Гроций Г. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права. М., 1994; Спиноза Б. Избранные произведения: В 2 тт. М., 1957; Гоббс Т. Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. М., 1936; Он же Философские основания учения о гражданине. М., 1914; Локк Дж. Сочинения: В 3 тт. М., 1988; Вольтер. Избранные произведения. М., 1947; Он же. Письма. М.-Л., 1956; Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955; Руссо Ж.-Ж. О причинах неравенства. СПб., 1907; Он же. Об общественном договоре или принципы политического права. М., 1938; Радищев А.Н. Собрание сочинений: В 3 тт. Т. 1. М.-Л., 1938; и др.

вовые принципы, которые являются основополагающими идеями для гарантирования свободы в конкретных сферах общественных отношений.

Необходимо уяснить, как принцип свободы влияет на регулятивную особенность права, с помощью каких способов правового регулирования воплощается в жизнь. Ответ на эти вопросы заключается в юридической природе права. «Это может показаться неожиданным на первый взгляд, – пишет С.С. Алексеев, – но к праву ... ближайшим образом относятся именно дозволения, выражающие социальную свободу, социальную активность людей, то есть явления, по «номенклатуре» социальных ценностей куда более высокие и значимые, чем запреты и тем более жесткие принудительные меры воздействия»<sup>226</sup>.

Сущность дозволений заключается в предоставлении индивиду возможностей добровольного, по своему усмотрению, выбора вида и меры своей деятельности в пределах допустимого. Дозволения нуждаются в фиксации в правовых актах. Наиболее часто для закрепления дозволений используются такие слова-синонимы: «имеет право», «может», «вправе», «свободен», «управомочен», «уполномочен». Нередко дозволительная направленность вытекает из всего смысла нормы или их совокупности<sup>227</sup>.

В зависимости от содержания, обеспеченности государства можно выделить три основных вида дозволений: субъективное право, свобода, законный интерес. Рассмотрим их подробнее.

Довольно распространенным как в юридической науке, так и в законодательстве является выражение «права и свободы». Такое словосочетание можно найти как в общепризнанных принципах и нормах международного права, так и во внутригосударственных правовых актах.

Категория «право» (субъективное право) уже достаточно разработана в юридической науке. Сущность её заключается в принадлежности управомоченному субъекту признанной и гарантированной меры дозволенного (возможного) поведения в целях пользования социальным благом, удовлетворения его интересов. Подобной категориальной определенностью понятие «свободы», к сожалению, не обладает.

В действующей Конституции РФ термин «свобода» в различных интерпретациях использован 56 раз<sup>228</sup>. При этом в него вкладывается разный смысл. Между понятиями «право» и «свобода» есть сходство и различие. Сходство в том, что первое и второе определяются через правовую возможность. Для выявления различий между вышеперечисленными категориями необходимо применить философский подход.

Как уже подчеркивалось нами, определить, что такое свобода, чрезвычайно сложно, поэтому часто наиболее приемлемым оказывается *анофатическое* (греч. отрицание) определение свободы, пользующееся методом отрицания. То есть свобода имеет место там, где нет ограничений. Свобода от ограничений представляет собой актуализацию в социальном пространстве и времени деструктивного (разрушительного) аспекта свободы. В отличие от неё вторая ступень свободы – «свобо-

<sup>226</sup> Алексеев С.С. Общие дозволения и запреты в советском праве. М., 1989. С. 35-36.

<sup>227</sup> См.: Кулапов В.Л., Хохлова И.С. Способ правового регулирования. Саратов, 2010. С. 120.

<sup>228</sup> См.: Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. С. 189.

Ст. 46 содержит положение, согласно которому граждане имеют право на образование и обязаны учиться. Данное положение сформулировано в наиболее общей форме, конкретной обязанности родителей по обеспечению получения ребенком образования не предусмотрено. Интересные установления содержит с. 49 Конституции Китая: согласно им, супруги – муж и жена – обязаны осуществлять планирование рождаемости. Та же статья предусматривает обязанность родителей содержать и воспитывать несовершеннолетних детей, а также обязанности несовершеннолетних детей содержать и поддерживать родителей. Кроме того, представляет определенный интерес и то, что на высшем Конституционном уровне закреплена обязанность уважать нормы общественной морали, то есть в данном случае пытаются сблизить такие регуляторы социальной жизни как право и мораль.

Итак, рассмотрев конституционные акты зарубежных государств, можно сделать вывод как о наличии некоторых общих черт, свойственных им при закреплении обязанностей граждан, так и о существовании достаточно ярко выраженных различий в этой области. Так, закрепление обязанностей родителей по содержанию несовершеннолетних детей и по обеспечению получения ими начального образования свойственны большинству рассмотренных Конституционных актов.

В действующей Конституции РФ, принятой 12 декабря 1993 года упоминание об обязанностях родителей по воспитанию детей содержится в ч. 2, 3 ст. 38: «забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей: трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях»; «основное общее образование обязательно». В ч. 4 ст. 43 говорится: «родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования».

В этой связи вполне обосновано установление СК РФ ответственности родителей за воспитание и развитие ребенка, что соответствует и требованиям ст. 18 и 27 Конвенции ООН о правах ребенка. В частности, за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию детей родители могут быть привлечены к различным видам юридической ответственности: административной (ст. 5.35 КоАП РФ), гражданско-правовой (ст. 1073-1075 ГК РФ), семейно-правовой (ст. 69 и 73 СК РФ); уголовной (ст. 156 УК РФ). Принцип ответственности родителей за воспитание несовершеннолетних детей закреплён и в законодательстве некоторых субъектов Российской Федерации. В ряде регионов страны одновременно с этим также установлено, что труд по воспитанию детей приравнивается ко всякому другому труду и является основой для достойного социального обеспечения (п. 2 ст. 25 Устава Тамбовской области; п. 2 ст. 103 Устава Ханты-Мансийского автономного округа).

Отметим, что законодатель не поясняет, в каких именно направлениях следует осуществлять развитие личности ребенка. Представляется, что краткое отражение в тексте Конституции Российской Федерации основных направлений воспитания ребенка, носящих рекомендательный характер, могло бы оказать положительное влияние на эффективность исполнения гражданином его родительской обязанности, что в свою очередь, позитивно сказалось бы и на эффективность реализации конституционных обязанностей.

обеспечивается родителями. Таким образом, ст.34 предусматривает не только обязанность каждого гражданина получить начальное образование, но и вытекающую из содержания ст.30 обязанность родителей обеспечить получение такого образования детьми.

О родительских обязанностях говорится и в Конституции Королевства Испании<sup>316</sup>. Упоминание об обязанностях наличествует уже в наименовании раздела 1 – «Об основных правах и обязанностях». Так, ст. 27 Конституции устанавливает, что «начальное образование является обязательным и бесплатным». В ст. 39 закреплена обязанность родителей оказывать всяческую помощь своим детям независимо от того, рождены они в браке или вне брака, в течение их несовершеннолетия и в других случаях, установленных законом.

Основной закон Федеративной Республики Германия<sup>317</sup> 1949 года также уделяет конституционным обязанностям определенное внимание. Так, ст. 2 указанного документа содержит положение, согласно которому каждый имеет право на развитие своей личности, поскольку оно не нарушает прав других и не посягает на конституционный порядок или нравственный закон. Фактически закреплена обязанность воздерживаться при осуществлении своих прав от действий, ведущих к нарушению прав других, или посягательству на конституционный порядок, либо нравственный закон. В ст. 6 установлено, что «забота о детях и их воспитание является естественным правом родителей и их преимущественной обязанностью».

В Конституции Японии, обязанности раскрываются в главе III «Права и обязанность народа». В частности, ст. 26 предусматривает, что «все должны, в соответствии с законом, обеспечить прохождение обязательного обучения детьми, находящимися на их попечении. Обязательное обучение осуществляется бесплатно»<sup>318</sup>. Как можно увидеть, в Конституции Японии обязанности родителей ограничиваются получением детьми обязательного обучения.

Наиболее широкий объем обязанностей, среди рассмотренных государств, получил закрепление в Конституции Индии<sup>319</sup>, где предусмотрена специальная часть IV-A «Основные обязанности». Конституция Индии содержит некоторые положения чисто морального характера, то есть обязанности, контроль за исполнением которых затруднен, а зачастую и невозможен. Тем не менее, их наличие в Основном законе играет положительную роль, т.к. способствует не только правовому, но и нравственному просвещению личности.

Конституция Китайской Народной Республики содержит главу II, которая носит название «Основные права и обязанности граждан». Ст. 33 названной главы устанавливает, что «каждый гражданин пользуется правами, предусмотренными Конституцией и законами, и в то же время должен выполнять обязанности, предусмотренные Конституцией и законами».

<sup>316</sup> Конституция Королевства Испании / По кн.: Конституции современных государств / Сост. В.В. Маклаков. -М.,2003. С.232.

<sup>317</sup> Основной закон Федеративной Республики Германия (от 23 мая 1949 г.) / По кн.: Конституции современных государств / Сост. В.В. Маклаков. -М., 2003. С.101

<sup>318</sup> Конституция Японии (от 3 мая 1947 г.) / По кн.: Конституции современных государств / Сост.В.в. Маклаков.-М., 2003. С.420.

<sup>319</sup> Конституция Индии/ По кн.: Конституция современных государств / Сост. В.В. Маклаков. -М., 2003. С.444

да для» означает способность человека творить, создавать, работать. Это высшая креативная (созидательная) ступень свободы.

Если раскрыть соотношение прав и свобод человека в таком контексте, то различия выразятся в следующем: свобода – это возможность избежать человеку ограничений со стороны государства; это сфера, в которую государство не должно вмешиваться, оно лишь очерчивает с помощью правовых норм границы, контуры этой деятельности. В общетеоретическом понимании предоставление свободы означает самостоятельное самоопределение личности.

В свою очередь права человека – это признанные и гарантированные государством возможности действий (правомочия) человека в конкретно указанной сфере. Смысловая нагрузка категории «право» в данном контексте состоит в предоставлении определенного социального блага.

Нередко термином «свобода» обозначаются более широкие возможности индивидуального выбора без указания на его конкретный результат. Такое указание предоставляло бы уже «право». При этом «право» может самой Конституцией РФ быть включено в состав «свободы». Так, статьёй 28 не только установлена «свобода совести, свобода вероисповедания», но и в состав этой свободы включено «право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними». Нередко свободами называют только политические права или другие группы прав, признаваемые наиболее важными.

Среди ученых также существуют разные точки зрения на соотношение понятий «право» и «свобода».

По мнению Е.И. Козловой и О.Е. Кутафина, и права, и свободы означают юридически признанную возможность человека избирать вид и меру своего поведения<sup>229</sup>. Но при этом подчеркивают, что понятие «свобода» в большей мере связано с характеристикой таких правомочий личности, которые очерчивают сферу своей самостоятельности, защиты от вмешательства в её внутренний мир. Понятие «право» в большей мере предполагает для реализации последнего какие-то положительные действия, услуги со стороны государства или правомочия человека на участие в деятельности определенных общественно-политических, хозяйственных структур<sup>230</sup>.

Таким образом, сочетание «права и свободы» не случайно. Категория «свобода» подчеркивает большую степень независимости, самостоятельности субъекта, широту диапазона выбора варианта поведения с условием, что такое поведение не будет нарушать установленные нормы. Свобода каждого человека ограничена, с одной стороны, законом, а с другой стороны, внутренними представлениями и убеждениями самого субъекта.

Кроме того, в ч.2 ст. 36 и ч.3 ст. 55 Конституции РФ наряду с категориями «права» и «свободы» употребляется категория «законный интерес», что в отсутствии общепринятого понимания рассматриваемых терминов, еще более усложняет уяснение конституционных положений.

<sup>229</sup> См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1995. С. 196-197.

<sup>230</sup> См.: Там же.

Наиболее подробные исследования этой категории можно найти в научных трудах Н.И. Матузова, А.В. Малько, В.В. Субочева.

Так, Н.И. Матузов пишет: «Законный интерес носит характер морально-правового стремления индивида к обладанию определенными благами, выражает притязания на них. Притязание это четко не определено в законе, но и не является «пустым звуком», так как поддерживается в общей форме правом, государством, то есть рассматривается как вполне обоснованное, законное, справедливое. ...Возможности, вытекающие из законных интересов нередко представляют собой простые дозволенности или разрешения, связанные со свободой поведения гражданина в свободном обществе»<sup>231</sup>.

Проанализированные правовые категории в своём концентрированном виде присущи общедозволительному типу регулирования, который можно кратко охарактеризовать следующей фразой – «дозволено всё, что не запрещено». Этот тип регулирования в большей степени характерен для гражданского права. Именно здесь правовой принцип свободы личности раскрывается в полном объёме.

В.Ф. Яковлев в развитие этой идеи пишет, что если гражданско-правовой метод является по своей сущности дозволительным, то на первый план закономерно выдвигаются такие приёмы регулирования, как: 1) наделение лиц субъективными правами; 2) диспозитивность, то есть способность осуществлять правосубъектность по своему усмотрению; 3) правовая инициатива; 4) построение правовых связей на началах юридического равенства их участников<sup>232</sup>.

Дозволительный характер регулирования также присущ отраслям трудового, семейного, земельного права. Но при этом профессор В.Ф. Яковлев подчеркивает, что общность методов не означает их тождества. Так, другие отрасли права, за исключением семейного, наделяют лиц, выступающих сторонами в правоотношениях, разной правоспособностью. Ни одна из смежных отраслей права не наделяет субъектов абсолютными правами, диспозитивностью и инициативой в той степени, которая характерна для гражданского права. Ни одна из отраслей права не строит конкретные правовые связи на основе юридического равенства сторон в том его выражении, которое характерно для гражданского права<sup>233</sup>.

Исследовав взгляды и мнения ученых по поводу соотношения свободы и права, положения законодательства на этот счет, можно резюмировать, что *принцип свободы личности* – это идейно-концептуальная основа взаимодействия личности, общества и государства, сущностью которой является неотчуждаемое, гарантированное и охраняемое государством состояние независимости индивида, познающего правовую действительность, проявляя инициативу и самостоятельность, действующего в соответствии с познанным, разумно сочетающего свои интересы с интересами других лиц.

<sup>231</sup> Матузов Н.И., Ушанова Н.В. Возможность и действительность в российской правовой системе. Саратов, 2010. С. 328-329.

<sup>232</sup> См.: Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. 2-е изд., доп. М., 2006. С. 97.

<sup>233</sup> См.: Там же. С. 225.

Таким образом, с учетом возможностей законодательного развития отдельных аспектов социальной ответственности бизнеса, в перспективе должны появиться реальные основания говорить и об изменении фридмановского высказывания: «дело бизнеса — для общества», и о развитии правового государства в России.

О.М. Никулина,  
Балашовский институт (филиал)  
Саратовского государственного  
университета им. Н.Г. Чернышевского

### КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РОДИТЕЛЬСКИХ ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ ПО ВОСПИТАНИЮ ДЕТЕЙ: ОПЫТ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

В настоящее время существует довольно обширная законодательная база в регулировании семейных отношений, как в России, так и за рубежом. Одним из основных источников, регламентирующих права ребенка, как самостоятельной личности, является Конвенция ООН «О правах ребенка». В Конвенции ООН «О правах ребенка» (ст. 9) презюмируется принцип единства семьи и недопустимости вмешательства государства в осуществление права на личную и семейную жизнь, путем закрепления положения об обязанности государства-участника обеспечивать совместное пребывание ребенка со своими родителями.

В ст. 19 Конвенции ООН «О правах ребенка» установлено, что государства-участники принимают все необходимые меры с целью защиты ребенка от всех форм физического или психологического насилия со стороны родителей, законных опекунов или любого другого лица, заботящегося о ребенке. Такие меры защиты включают разработку социальных программ с целью предупреждения жестокого обращения с ребенком.

Особое значение в закреплении прав ребенка, а также способов и механизма их защиты имеет Конституция, закрепляющая охрану материнства и детства.

Рассмотрим конституционные акты Италии, Испании, ФРГ, Японии, Индии, Китая и Польши на предмет конституционного регулирования прав и обязанностей по воспитанию детей.

Часть 1. Конституции Итальянской Республики 1947 года<sup>315</sup> носит название «права и обязанности граждан», то есть содержит упоминание об обязанностях уже в самом названии части. Раздел II «Этико-социальные отношения» содержит две статьи, регламентирующие обязанности. Так, в ст.30 предусмотрено, что «родители обязаны и в праве содержать, обучать и воспитывать детей, даже если они рождены вне брака. В случае недееспособности родителей закон определяет способы исполнения их обязанностей». В ст.34 устанавливается, что «начальное образование, по меньшей мере, в течение восьми лет является обязательным». Учитывая положения ст.30, можно сделать вывод, что обязательность получения начального образования

<sup>315</sup> Конституция Итальянской Республики/ По кн.: Конституции современных государств / Сост. В.В. Маклаков.-М., 2003. С.182

ность бизнеса, просто не всегда ещё идентифицируемая руководством предприятий как таковая. Она может и должна трактоваться как социальная ответственность бизнеса в широком смысле, для этого её нужно лишь отчасти трансформировать согласно наработанным современным зарубежным стандартам и рекомендациям, чтобы она приносила более существенную отдачу для компании. Со временем станет актуальной тема не только возобновления угасшей социальной ответственности, но и внедрения принципов корпоративной ответственности в тысячах предприятий и компаний среднего бизнеса, открытых в стране за последние 20 лет.

Сегодня число сторонников широкой, общепринятой трактовки социальной ответственности бизнеса в России хоть и невелико, но их становится все больше. Одним из доказательств этого служит динамика увеличения числа корпораций, подготавливающих нефинансовые отчеты по международным стандартам и рекомендациям. Согласно национальному регистру РСПП сегодня более 60 крупных компаний готовят нефинансовые отчеты, в то время как три года назад их было немногим больше 30, пять лет назад — почти 10, а восемь лет назад — всего 1<sup>313</sup>. В пользу развития темы говорит и внимание к ней СМИ, и ежегодно возрастающие объемы социальных инвестиций, и регулярные конференции специалистов, символизирующие, что социальная ответственность бизнеса постепенно выделяется в отдельную сферу знаний.

Говоря о законодательных методах расширения социальной ответственности бизнеса в России, стоит в первую очередь отталкиваться от наиболее проблемных сфер, в которых так или иначе задействован бизнес. Перспективным видится совершенствование законодательства в части трудовых отношений в целях повышения защищенности работника; в части обеспечения дополнительными условиями и возможностями в работе инвалидов и лиц с ограниченными трудоспособностями; нуждается в скорейшем завершении реформа пенсионной системы и законодательное оформление негосударственных пенсионных фондов. Кроме того, представляется важным перенять опыт ЕС в части включения такого критерия, как наличие практики социальной ответственности бизнеса, в качестве условия заключения контракта при осуществлении государственных закупок. После создания надежного фундамента ответственности бизнеса в социальных вопросах, имеет смысл переключить внимание на обновление и совершенствование правовых основ защиты окружающей среды<sup>314</sup>.

Конечно, трудности с развитием практики социальной ответственности бизнеса в стране есть, и вызваны они не в последнюю очередь отсутствием в России законодательного фундамента для развития социальной ответственности бизнеса, как в странах ЕС. Но, вместе с тем, сталкиваясь сегодня с вопросами социальной ответственности бизнеса, российские бизнесмены забывают о том, что сама идея социальной ответственности бизнеса для России не нова. Об успешности перехода на современную идеологию социальной ответственности бизнеса говорит и опыт переломных российских бизнес-структур.

<sup>313</sup> См.: Развитие социально-ответственной практики. Аналитический обзор корпоративных нефинансовых отчетов. РСПП, 2008. С. 14, 18

<sup>314</sup> См.: Яровой А.И. К вопросу о расширении социальной ответственности Российского бизнеса // Право и политика. 2009. № 6 (114). С. 1302-1303.

*Е.А. Крючкова,*  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

### ПРЕЗИДЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ГУМАНИТАРНОЙ СФЕРЕ

Одним из направлений деятельности любого государства является осуществление контроля. Такой контроль реализуется всеми органами в той или иной степени, а также специально создаваемыми для этого органами (прокуратура, счетная палата и пр.). Особое место в государственном контроле отводится президенту как главе государства, возглавляющему всю систему государственной власти, обеспечивающему ее эффективное функционирование и взаимодействие. Характер взаимоотношений главы государства и органов государственной власти, как правило, зависит от формы государственного правления и отображается в полномочиях главы государства по формированию, осуществлению полномочий, контролю за деятельностью органов власти. Такой контроль отличается многонаправленностью, охватывая основные стратегические направления деятельности органов власти, сферы жизнедеятельности общества и обеспечения прав человека.

Полномочия по осуществлению президентского контроля реализуются с учетом критериев конституционности принятых решений, изданных актов, совершенных действий органов власти на благо человека. Следует заметить, что контрольные полномочия Президента РФ и органов власти носят взаимный сдерживающий характер по отношению друг к другу, однако, более широкими полномочиями обладает глава государства.

По широте предметной подведомственности Президент РФ относится к органам общей компетенции, то есть его деятельность касается практически всех сфер государственной жизни, и ограничена Конституцией РФ предметами ведения Российской Федерации и полномочиями Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Территориальная подведомственность определяет территориальные пределы власти главы государства, которые ограничиваются государственной границей и распространяются на всю территорию страны, а также на объекты, находящиеся за ее пределами, но являющиеся предметами юрисдикции Российского государства. Осуществляя свои полномочия, Президент РФ не вправе посягать на основы конституционного строя, на неотъемлемые права и свободы граждан, на единство власти в федеративном государстве, на международные обязательства Российской Федерации, вытекающие из норм международного права и международных договоров.

Контроль главы государства распространяется не только на органы власти федерального уровня, но и уровня субъектов РФ. В частности, согласно Конституции РФ и Федеральному закону от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 25.07.2011) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполни-

тельных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>234</sup> Президент РФ вправе приостановить действие акта высшего должностного лица субъекта, действие акта органа исполнительной власти субъекта РФ в случае противоречия этого акта Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ, ст. 29 ФЗ).

Такое положение связано с тем, что, с одной стороны, согласно ч. 2 ст. 77 Конституции РФ органы исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения образуют единую систему исполнительной власти, с другой – система власти субъектов Федерации обладает определенной долей самостоятельности и независимости (ст. 11, 72, 73, 76 Конституции РФ), вследствие чего окончательное решение остается за судом. Следует заметить, что Президент РФ не вправе приостанавливать, а тем более отменять действие законов субъектов Федерации, однако он может обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии их Конституции РФ (ч. 2 ст. 125).

Также президент РФ вправе отрешить высшее должностное лицо субъекта РФ от должности в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей (ст. 19 ФЗ).

В конституционной практике таких прецедентов насчитывается три: отрешение от должности главы администрации Ненецкого автономного округа А.В. Баринова с формулировкой «в связи с утратой доверия Президента РФ». По данным ИТАР-ТАСС, со ссылкой на прокуратуру, основанием утраты президентского доверия послужило выдвигание против Баринова А.В. обвинения в мошенничестве в особо крупных размерах и попытке присвоения вверенного имущества с использованием служебного положения; Указ Президента РФ «О Логинове В.А.» от 9 марта 2005 г. называет конкретную причину отрешения губернатора Корякского автономного округа – «в связи с утратой доверия Президента РФ – за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, которые напрямую связаны с обеспечением прав человека: в связи со срывом завоза топлива, повлекшим размораживание систем отопления, что привело к массовым нарушениям прав и свобод граждан». Следующим губернатором, отпавленным главой государства в отставку «в связи с утратой доверия», стал Л.В. Коротков, возглавлявший исполнительную власть в Амурской области. Ему инкриминировались: незаконное увеличение тарифов на тепло- и электроэнергию, приобретение для нужд администрации по завышенным ценам служебных автомобилей и строительной техники и т.д. Последним в этой череде стало отрешение от должности мэра г.Москвы Ю.Лужкова в сентябре 2010 г., что вызвало большой общественный резонанс. Текст Указа не содержал обоснования утраты доверия со стороны главы государства, хотя в аналогичных указах такая формулировка присутствовала<sup>235</sup>.

<sup>234</sup> СЗ РФ. 1999, N 42, ст. 50052011, N 31, ст. 4703.

<sup>235</sup> См.: Указы Президента Российской Федерации: от 9 марта 2005 г. № 272 «О Логинове В.А.» // <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=026783>; от 21 июня 2006 г. «О Баринове А.В.» // URL:

ствиям всегда непросто, и в России это осложняется помимо отсутствия должного идеологического влияния тем, что действующие нормативно-правовые акты в озвученных сферах основаны преимущественно на запретительном, а не разрешительном принципе.

К этому стоит прибавить и то, что самим бизнесом почти не используются открытые международные рекомендации (восполняющие недостаток российских рекомендаций и обязательных норм), расширяющие узкий смысл социальной ответственности бизнеса и связанные с более прозрачным ведением дел и принципами коммуникационной политики, подготовкой качественной корпоративной отчетности, в том числе нефинансовой, и т.д. В результате отношения бизнеса с заинтересованными сторонами продолжают оставаться преимущественно конфликтными. Продолжает расти и размер нереализованной рыночной стоимости российских компаний, который, по некоторым оценкам, уже несколько лет назад составлял более 1 трлн. долл.<sup>312</sup>

К тому, чтобы двигаться в сторону общепринятой трактовки социальной ответственности бизнеса, российский бизнес подталкивает развитие глобализации и конкуренции на мировом рынке, развитие общественных организаций и СМИ, изменение потребительских предпочтений и ряда других факторов. В совокупности эти факторы уже привели к изменению общества и экономики, и сейчас они требуют от самых широких предпринимательских слоев в нашей стране по-новому взглянуть на корпоративную социальную ответственность. Сегодня в развитых странах социальная ответственность бизнеса – это показатель культуры ведения бизнеса, неотъемлемая часть стратегического менеджмента и фактор социально-экономического развития регионов. Сегодня от того, как предприятия понимают свою социальную ответственность, зависит благополучие и среда обитания многих людей.

В России к осуществлению социальной ответственности бизнеса в общепринятом понимании активно подталкивают не только современные факторы, но и убедительные исторические предпосылки и традиции. Во-первых, важно помнить о дореволюционной благотворительности и меценатстве. Этот опыт призывает не ограничиваться результатами, автоматически появляющимися из самой деятельности предприятия, а по мере возможности оказывать содействие культуре, науке, образованию, медицине и т.д. Во-вторых, обращает на себя внимание организованная в СССР система социальной поддержки градообразующих предприятий. Это меры, связанные, например, с обучением, отдыхом, социальными благами, и осуществляемые, в частности, в целях повышения производительности труда и развития предприятия. Таким образом, и благотворительность и своеобразная советская ответственность предприятий в свое время уже вышли за рамки узкого понимания социальной ответственности бизнеса.

К тому, чтобы выходить за рамки узкого понимания социальной ответственности бизнеса подталкивает и объективная реальность в регионах – во многих областях по-прежнему остро стоит проблема с «унаследованной» социальной нагрузкой на предприятия. Ее возобновление – это та же современная социальная ответствен-

<sup>312</sup> См.: Будущее корпоративной отчетности. Как вернуть доверие общества. М., 2003. С.

мальной остроты в настоящее время – в период глобализации и концентрации капитала не только на национальном уровне, в пределах территории наиболее развитых в промышленном отношении стран, но также на региональном и глобальном уровнях<sup>307</sup>.

В 1962 году в книге «Капитализм и свобода» американский экономист Милтон Фридман сформулировал принцип «дело бизнеса – это бизнес». Этот принцип и аргументация в пользу жесткой привязки социальных проектов к максимизации прибыли стали основой понимания корпоративной социальной ответственности вплоть до конца XX века, оказав положительное влияние на бизнес-общество. Но сейчас такой подход стал казаться узким. Стало казаться, что он не отвечает интересам сотрудников, государственных, общественных и иных заинтересованных организаций. Более того, сегодня вытекающее из фридмановского подхода представление о корпоративной социальной ответственности стало противоречить долгосрочным целям самих компаний и мешать осуществлению социальной ответственности бизнеса как капиталобразующей активности<sup>308</sup>.

Несмотря на объективные требования времени в российском праве сегодня отсутствует определение социальной ответственности бизнеса. Во многом поэтому многие представители бизнес-общества по-прежнему воспринимают и реализуют социальную ответственность в её узком смысле. Она сводится к уплате налогов, созданию рабочих мест, производству качественных продуктов и т.д.<sup>309</sup>. Такое понимание ответственности перед обществом закрепляет обширная группа нормативно-правовых актов, регулирующая качество корпоративного управления и включающая международные правовые акты, федеральные законы, указы президента РФ и нормативно-правовые акты органов исполнительной власти РФ<sup>310</sup>.

Вместе с тем, когда российские компании заявляют, что они ведут деятельность в соответствии с представлением комплексом законов, это не означает, что они социально активны и имеют высокий уровень практики социальной ответственности. Как видно, речь идет лишь об ответственной практике управления, которая по умолчанию должна быть свойственна компаниям и в России, и в других странах. То есть, фактически, можно и нужно ставить знак равенства между узкой трактовкой социальной ответственности бизнеса и хорошим корпоративным управлением.

Социальная ответственность бизнеса же в широком, общепринятом в международной среде смысле предполагает в первую очередь дополнительный, сверх установленного законом минимума, добровольный вклад компаний в социальную, экономическую и экологическую сферы<sup>311</sup>. Подталкивать к добровольным дей-

<sup>307</sup> См.: Марченко М.Н. Проблемы юридической и социально-политической ответственности бизнеса // Государство и право. 2007. № 11. С. 5.

<sup>308</sup> См.: Яровой А.И. К вопросу о расширении социальной ответственности российского бизнеса // Право и политика. 2009. № 6 (114). С. 1299.

<sup>309</sup> См.: Бизнес и общественное развитие России: проблемы и перспективы / Под общей ред. С.Е. Литовченко. М., 2006. С. 33-34.

<sup>310</sup> См.: Повышение стандартов ведения бизнеса в России. Издание международного форума лидеров бизнеса. М., 2007. С. 45.

<sup>311</sup> См.: Социальная ответственность бизнеса: актуальная повестка. / Под ред. С.Е. Литовченко, М.И. Корсакова. М., 2003. С. 15.

Президент РФ в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, вправе по представлению Генерального прокурора РФ временно отстранить высшее должностное лицо субъекта РФ от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления (ст. 29.1 ФЗ).

Если соответствующим судом установлено, что законодательным органом субъекта РФ издан нормативный правовой акт, противоречащий федеральному законодательству, а орган в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах мер по исполнению решения суда, в результате этого были нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, Президент РФ выносит предупреждение органу в форме указа. Если в течение 3 месяцев орган не принял мер, Президент вправе распустить орган (в течение года со дня вынесения решения судом) (ст. 9 ФЗ).

Следует заметить, что Конституционный Суд РФ в Постановлении от 04.04.2002 N 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея»<sup>236</sup> признал данные «акты федерального воздействия» конституционными.

Президентский контроль в отношении органов власти выражается в даче поручений и указаний согласно Указу от 28 марта 2011 г. N 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации»<sup>237</sup>. Поручения содержатся в указах и распоряжениях, а также в директивах Президента РФ или оформляются в установленном порядке на бланках со словом "Поручение". Также поручения могут оформляться в виде перечней поручений. В поручении (перечне поручений) указываются: фамилия (фамилии) и инициалы должностного лица (должностных лиц), которому (которым) дано поручение (исполнитель), а также срок, необходимый для его надлежащего исполнения. Указания Президента РФ оформляются в виде резолюций. При необходимости на основании указания по решению Руководителя Администрации Президента РФ готовится проект поручения. В случае его подписания соответствующее указание снимается с контроля.

Как поручения, так и указания Президента подлежат безусловному исполнению. Персональную ответственность за своевременное и надлежащее исполнение поручений и указаний Президента РФ несут, в том числе, и высшие должност-

<http://archive.kremlin.ru/text/docs/2006/07/109196.shtml>; от 10 мая 2007 г. «О Короткове Л.В.» // URL:<http://archive.kremlin.ru/text/psmes/2007/05/127784.shtml> (дата обращения 05.05.2011); от 28 сентября 2010 г. № 1183 «О досрочном прекращении полномочий мэра Москвы» // URL:<http://www.kremlin.ru/news/9052> (дата обращения 05.05.2011).

<sup>236</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. N 5, 2002.

<sup>237</sup> Официальный сайт Президента РФ. URL:

<http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm>. (дата обращения: 05.09.2011).

ные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ, которым необходимо обеспечить рассмотрение на заседаниях высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ вопросов, касающихся исполнения поручений и указаний и состояния исполнительской дисциплины.

Свой контроль глава государства осуществляет лично, а также через специально создаваемые подразделения в президентской Администрации<sup>238</sup>: Контрольное управление и окружные инспекции в аппаратах полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах<sup>239</sup>, которые в той или иной мере от имени и по поручению главы государства реализуют соответствующие контрольные функции, исходя из направлений своей деятельности<sup>240</sup>.

Подготовка проектов поручений и перечней поручений и контроль за их исполнением осуществляется Администрацией Президента РФ. Руководитель Администрации Президента РФ или начальник Контрольного управления регулярно информирует Президента РФ о ходе исполнения его поручений и указаний, и в случае несвоевременного или ненадлежащего исполнения поручений и указаний вносит предложение о привлечении виновных должностных лиц к ответственности.

Несмотря на принимаемые меры, современное состояние исполнительной дисциплины оставляет желать лучшего «поручений много, качество их исполнения далеко не всегда идеальное». Так, в 2010 году количество контролируемых поручений увеличилось по сравнению с 2009 годом на 32 % и составило 3762 поручения. Значительно, на 63 %, увеличилось количество выполненных за год поручений. Если в 2009 г. выполнено 1102 поручения главы государства, то в 2010 году практически на 700 поручений больше – 1801 поручение. О ходе исполнения поручений исполнителями было представлено Президенту РФ 5724 доклада, что на 65 % больше, чем в 2009 г. Тогда было представлено 3474 доклада. Существенно улучшилась исполнительная дисциплина. Так, если в 2009 г. более 16 % докладов представлено с нарушением установленного срока, то в 2010 г., несмотря на значительный рост их общего количества, с нарушением срока представлено менее 6 %. В 2010 году поставлено на контроль 1992 данных Президентом РФ поручения, что на 14 % больше, чем в 2009 г. Существенно сократился разрыв между количеством вновь изданных и количеством выполненных поручений. В 2009 году было

238 См.: Указ Президента РФ от 25.03.2004 N 400 (ред. от 17.02.2010) «Об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004, N 13, ст. 1188; 2010, N 8, ст. 838.

239 О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе. Указ Президента РФ от 13.05.2000 N 849 (ред. от 07.09.2010) // СЗ РФ. 2000, N 20, ст. 2112; 2010, N 37, ст. 4643.

Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Указ Президента РФ от 28.06.2007 N 825 (ред. от 13.05.2010) // СЗ РФ. 2007, N 27, ст. 3256; 2010, N 20, ст. 2432.

240 См.: Тарасов А.А. Президентский контроль: теоретические и практические аспекты оценки его эффективности // Государство и право. 2002. № 11. С. 54.

Иначе говоря, надо знать, что строить, как строить и, может быть главное, иметь «добрую волю» строить такое общество.

Центральным элементом правового гражданского общества является правовое государство, т.е. такое государство, которое не стоит над обществом и противоположно ему, а государство как важнейший, центробразующий, но правовой элемент единого правового гражданского общества. Роль его в правовой жизни общества и человека исключительна. В этом плане, по мнению И. Канта, всю «историю человеческого рода в целом можно рассматривать как выполнение тайного плана природы – осуществить внутренне и для этой цели также внешне совершенное государственное устройство как единственное состояние, в котором она может полностью развить все задатки, вложенные ею в человека»<sup>304</sup>. Вот почему построение правового государства одна из главных задач и целей человечества. Отсюда не ясно, что вопросы, связанные с правом, государством, государственно-правовым управлением всегда были, есть и будут не только актуальными, но и злободневными. В наши дни эти проблемы тем более актуальны, что задача построения правового государства – практическая задача современного российского государственно-правового строительства.

Проблема сущности и построения правового государства чрезвычайно сложна, многогранна и многопланова. По существу, речь идет о сознательном и целенаправленном создании качественно новой социальной формы совместной жизнедеятельности людей. Понятно поэтому, что такая глобальная проблема требует комплексного, междисциплинарного исследования и анализа<sup>305</sup>. В данной работе предпринимается попытка исследовать лишь один из аспектов этой проблемы, а именно, рассмотреть под определенным углом зрения вопрос о природе и сущности механизма взаимодействия власти, общества и бизнеса как фактор развития правового государства в России.

И здесь следует согласиться с Г.Н. Комковой, что взаимодействие – весьма широкое и ёмкое понятие, которое включает в себя не только взаимопонимание, но и учет интересов партнеров при осуществлении общего дела. Такое взаимодействие должно существовать в любом государстве. Без сотрудничества власти и бизнеса невозможно развитие страны, обеспечение благополучия ее граждан<sup>306</sup>.

Но сотрудничество невозможно без ответственности. Ведь по мере глобализации экономической, социальной и других сфер жизни общества, влекущей за собой усиление роли различных надгосударственных институтов, и, в первую очередь, транснациональных корпораций, повышается их, равно как и других бизнес-организаций, юридическая и социально-политическая ответственность. В целом, вопрос об ответственности бизнеса – носителя экономической власти так же, как и вопрос об ответственности государства – носителя политической власти, далеко не новый, а тем более не тривиальный. Он возник вместе с самим бизнесом и актуализировался по мере его развития и роста его влияния на общество, достигнув макси-

<sup>304</sup> Кант И. Указ. соч. С. 18-19.

<sup>305</sup> Подробнее см.: Федоров В.П. Человек и правоохранительная деятельность (философско-правовой аспект). Дисс. ... докт. юрид. наук. СПб., 1996. С. 3-4.

<sup>306</sup> См.: Комкова Г.Н. Предисловие // Политико-правовые проблемы взаимодействия власти и бизнеса в условиях кризиса. Саратов, 2009. С. 5.



А.Е. Михайлов,  
Саратовская государственная  
юридическая академия.

## ОБЩЕПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕХАНИЗМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В РОССИИ

Построение правового гражданского общества – одна из центральных задач современного этапа развития России. Нельзя сказать, что это новая задача, в том числе и для России, или что она стоит только перед российским обществом. Задача эта, как задача общечеловеческая, осознана и сформулирована достаточно давно. В свое время, обосновывая необходимость решения этой проблемы человечеством и анализируя всю сложность её решения, И. Кант писал: «Величайшая проблема для человеческого рода, разрешить которую его вынуждает природа, – достижение всеобщего правового гражданского общества»<sup>298</sup>.

В чем основная трудность создания такого общества? Основная трудность, порой кажущаяся неразрешимой, состоит в том, что надо построить общество, в котором, с одной стороны, всем его членам «предоставляется величайшая свобода, а стало быть существует полный антагонизм», а с другой, в этом обществе должно существовать «самое точное определение и обеспечение свободы ради совместимости её со свободой других»<sup>299</sup>. Иначе говоря, надо создать «такое общество, в котором максимальная свобода под внешними законами сочетается с непреодолимым принуждением, т.е. справедливое гражданское устройство»<sup>300</sup>. Как совместить в одном обществе эти две противоположные тенденции: необходимость «величайшей свободы» для каждого и необходимость ограничения свободы каждого, т.е. принуждения во имя свободы для всех – вот проблема, которую надо решить как теоретически, так и практически.

Разрешить эту проблему, рано или поздно, люди «вынуждены», ибо «только в таком обществе может быть достигнута высшая цель природы: развитие всех её задатков, заложенных в человечестве»<sup>301</sup>, т.е. только в таком обществе возможно дальнейшее развитие и совершенствование человека и человечества, но решить её крайне сложно, если вообще возможно. Вот почему «эта проблема самая трудная и позднее всех решается человеческим родом»<sup>302</sup>.

Для её решения требуется три обязательных условия: «Правильное понятие о природе возможного (государственного) устройства, большой, в течение многих веков приобретенный опыт и, сверх того, добрая воля, готовая принять такое устройство. А сочетание этих трех элементов – дело чрезвычайно трудное, и если оно будет иметь место, то лишь очень поздно, после многих тщетных попыток»<sup>303</sup>.

<sup>298</sup> Кант И. Сочинения. В 6-ти томах. М., 1963-1966. Т. 6. С. 11.

<sup>299</sup> Кант И. Указ. соч. С. 11.

<sup>300</sup> Там же.

<sup>301</sup> Кант И. Указ. соч. С. 12.

<sup>302</sup> Там же.

<sup>303</sup> Кант И. Указ. соч. С. 15.

выполнено 63 % по отношению к количеству вновь изданных поручений, в 2010 году этот показатель уже достиг 90 %<sup>241</sup>.

Таким образом, в деятельности Президента РФ как гаранта прав и свобод особое значение имеют контрольные функции, так как действенный контроль – это необходимое условие сильной власти, важнейший механизм повышения эффективности и результативности деятельности государственных органов и должностных лиц по обеспечению прав и свобод граждан.

Власть Президента ограничивается пределами Конституции РФ, однако в ней зафиксированы лишь общие конституционные пределы его властной деятельности по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Есть и более конкретные «ограничители», запрещающие ориентиры при реализации рассматриваемой конституционной функции Президента РФ: принцип разделения властей, включающий самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти; принцип федерализма, конкретизирующий основы государственного устройства России. Предоставленные конституционные полномочия дают главе государства широчайшие возможности для вмешательства в деятельность органов власти, однако в сфере взаимоотношений законодательной, исполнительной и судебной власти Президент вправе принимать решения только в соответствии с конкретными конституционными нормами, то есть у него не должно быть «скрытых полномочий».

Из сказанного выше следует, что президентский контроль в отношении органов государственной власти выражается в издании указа или распоряжения, в которых в форме указаний и (или) поручений могут приостанавливаться действия актов, досрочно прекращаться полномочия законодательных и исполнительных органов власти субъектов Федерации, в том числе по основаниям, связанным с действиями и решениями данных органов, которые привели к массовым нарушениям прав и свобод человека и гражданина. Следует заметить, в ряде оснований «федерального вмешательства» Президента РФ, не всегда присутствуют основания применения мер президентского контроля, что еще раз подтверждает необходимость четкого и детального нормативного закрепления статуса Президента РФ в федеральном конституционном законе «О Президенте Российской Федерации», в том числе механизма реализации его полномочий через издаваемые им акты и принятые решения, предметы и пределы их действия.

Президентский контроль должен занять главенствующее место и не только дополнять другие виды государственного надведомственного контроля, такие как парламентский, правительственный, но и, исходя из конституционных полномочий главы государства, обеспечивать их единство с учетом стратегических интересов развития России. Президентскому контролю должны подлежать направления деятельности всех государственных органов и организаций, в отношении которых главой государства в пределах конституционных полномочий издаются указы, распоряжения. Значимость повышения эффективности президентского контроля определяется и тем, что в ходе проверок нередко выявляются серьезные отклонения от выполнения требований федеральных законов, указов, распоряже-

<sup>241</sup> Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/news/10750>. (дата обращения: 05.09.2011).

ний, поручений Президента РФ, а также положений его Посланий Федеральному Собранию.

Особое значение проблема государственного контроля имеет на современном этапе развития российской государственности, когда продолжается совершенствование системы государственного управления. Расширение объектов президентского контроля при обеспечении данного вида государственного контроля правовыми и организационными основами, а также соответствующими ресурсами будет способствовать дальнейшему повышению эффективности президентского контроля<sup>242</sup>. От эффективности системы государственного, в том числе президентского контроля, в конечном счете, зависит эффективность функционирования всего государства на благо человека. Результатом эффективного президентского контроля должно стать рациональное, грамотное, дифференцированное использование имеющихся в стране ресурсов на благо ее граждан.

*С.А. Кузнецов,*  
Институт Права и  
предпринимательства  
Северного (Арктического)  
федерального университета

#### **ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ДЕМОКРАТИЗМА В ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Правотворчество органов исполнительной власти субъектов РФ характеризуется такой отрицательной чертой, как закрытость процесса принятия правового решения и связанным с этим отсутствием контролем общества за правотворческой работой исполнительных органов.<sup>243</sup> О необходимости привлечения общественности к разработке управленческих решений и созданию нормативных правовых актов учеными сказано немало.

Так, Т.А. Зражевская считает, что обеспечение легитимности власти посредством реального привлечения к осуществлению властных полномочий его источника, народа, является одной из тенденций конституционно-правового регулирования развития российской государственности.<sup>244</sup> А.С. Пиголкин подчеркивал важность демократических начал и коллегиальности при подготовке проектов нормативных актов.<sup>245</sup>

Как считает А.Г. Барабашев, нормирование демократических начал принятия актов государственного управления составляет особый объект демократических

<sup>242</sup> См.: *Тарасов А.А.* Указ.соч. С. 64.

<sup>243</sup> Кузнецов С.А. Правотворчество органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (конституционно-правовые аспекты). - Архангельск: Арханг. гос. техн. ун-т, 2009. - С.126.

<sup>244</sup> Зражевская Т.Д. Тенденции укрепления государственности и развитие конституционных институтов в России // Народовластие и право в условиях формирования гражданского общества: материалы междунар. науч.-конф. - Курск: РОСИ, 2006. - С.13.

<sup>245</sup> Пиголкин А.С. Подготовка проектов нормативных актов. - М.: Юрид. лит. - 1968. - С. 36.

Одной из проблем правового регулирования договора страхования являются страховые убытки. Они охватывают всю систему имущественного страхования.

Страховые убытки отличаются от убытков как меры гражданско-правовой ответственности (ст. 15 ГК РФ), при этом научно обоснованного определения понятия страховых убытков нет.

Страховые убытки могут быть убытками не только как санкция за противоправное поведение, но и когда они не зависят от поведения других лиц, а возникают вследствие действий самого страхователя, застрахованного лица или выгодоприобретателя, природных и техногенных катаклизмов.

Существует неопределенность в вопросе о том, какие именно убытки подлежат возмещению в рамках страхования – лишь реальный ущерб или в определенных ситуациях и упущенная выгода. Страховщики обычно ограничивают свою ответственность возмещением реального ущерба, в то же время потребности гражданского оборота требуют покрытия и упущенной выгоды, что в большей степени соответствует генеральной линии защиты прав и законных интересов хозяйствующих субъектов<sup>295</sup>.

Кроме того, проблема состоит в том, чьи именно убытки подлежат возмещению по договорам страхования гражданской ответственности – выгодоприобретателя, как полагает большинство специалистов страховых компаний, или все-таки страхователя, вызванные наступлением его ответственности за совершенное гражданское правонарушение, как предусмотрено п. 1 ст. 929 ГК РФ<sup>296</sup>. Подход законодателя означает, что размер убытков, которые понес или неизбежно понесет страхователь или застрахованное лицо, может быть больше, чем величина убытков выгодоприобретателя. Так, вероятны расходы причинителя вреда, связанные с эвакуацией поврежденного имущества с места происшествия. В этой ситуации убытки у потерпевшего не возникнут<sup>297</sup>.

Таким образом, необходимо на уровне доктрины и закона дать однозначные ответы на указанные вопросы, так как только тогда будет обеспечено реальное действие принципа компенсации.

Правовая неопределенность в данной сфере нередко ведет к нарушению прав слабой стороны сделки.

Данная проблема имеет и серьезный теоретический характер. Необходимо дать легальное определение понятия страховых убытков, их отличия от убытков, которые обязан возместить правонарушитель, определить их структуру, практическое значение, так как от того или иного подхода зависят объем и характер страхового покрытия.

<sup>295</sup> Дедиков С. Основные проблемы правового регулирования договора страхования // *Хозяйство и право* №10. 2010 С. 69-87

<sup>296</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): Федеральный закон от 26.01.1996 N 14-ФЗ (ред. от 19.10.2011) // *СЗ РФ* 29.01.1996, N 5, ст. 410

<sup>297</sup> Дедиков С. Основные проблемы правового регулирования договора страхования // *Хозяйство и право* №10. 2010 С. 69-87

деятельность, так как к существующим инструментам бизнес-сообщество обращается крайне редко, в большей степени из-за сложного механизма их использования<sup>293</sup>. Из приведенных примеров можно сделать вывод, что хозяйствующие субъекты, через своих представителей взаимодействуют с органами власти, определяя и отстаивая свои интересы.

Все существующие проблемы, связанные с внешнеэкономической деятельностью, необходимо решать на законодательном уровне. Что касается возможности совершенствования механизма взаимодействия хозяйствующих субъектов и государственных органов во внешнеэкономической сфере, следует выделить необходимость закрепления на законодательном уровне механизма проведения консультаций по вопросам внешнеэкономической деятельности, возможно даже принятие отдельного нормативного акта, регламентирующего взаимодействие бизнеса и власти при осуществлении внешнеэкономической деятельности.

Важно заметить, согласно ст. 71 Конституции РФ, применительно к сфере внешнеэкономической деятельности, в ведении Российской Федерации находятся: внешняя политика и международные отношения, международные договоры, внешнеэкономические отношения. Вышесказанное дает возможность государству воздействовать и активно регулировать внешнеэкономическую деятельность, при этом, хотелось бы отметить, что воздействие государства необходимо осуществлять в «мягкой» форме, путем нормативно-правового регулирования и взаимодействия с хозяйствующими субъектами.

*П.В. Милуков,*  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

## ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОГОВОРА СТРАХОВАНИЯ

Страхование является одной из важнейших подсистем рыночной экономики. Оно выполняет в общественном воспроизводстве специфические функции, обусловленные рисковыми обстоятельствами предпринимательской, любой иной деятельности хозяйствующих субъектов, жизни граждан. Эти обстоятельства характеризуются вероятностью наступления чрезвычайных, других неблагоприятных событий, последствиями которых могут быть гибель (уничтожение), утрата или повреждение имущества, потери доходов (прибыли), непредвиденные расходы юридических, физических лиц<sup>294</sup>.

В настоящее время существует достаточно много проблем правового регулирования договора страхования. Это связано с тем, что практически каждая статья главы 48 «Страхование» ГК РФ нуждается в серьезном совершенствовании, а также существует немало пробелов регламентации страховых правоотношений.

<sup>293</sup> <http://www.admhmao.ru/economic/vne/vd/121107/121107.htm>

<sup>294</sup> Худяков А.И., Демидова Г.С., Худяков А.А. Основы страхового права: Учеб. пособие. Челябинск: Изд-во ЮУрГУ. 2007.

реформ в государственном управлении Российской Федерации. По его представлению, демократизм организационно-структурного обеспечения принятия управленческих решений определяется: 1) использованием коллегиальных форм разработки и принятия актов; 2) созданием постоянных и временных структур, гарантирующих привлечение к этой деятельности специалистов, представителей нижестоящих органов, общественности, населения, взаимодействие с представительными органами. Одним из назначений организационно-структурного обеспечения служит создание организационных возможностей проведения независимой экспертизы проектов актов управления, достижения соответствия принимаемых решений интересам личности, общества, прогнозирование результатов действия актов.

Как совершенно обоснованно утверждает А.Г. Барабашев, принятие управленческих решений должно осуществляться в рамках стабильных демократических процедур. Процедурные гарантии демократизма принятия решений имеют целью: объективное рассмотрение и оценку подготовительных материалов и проектов; свободу обсуждения проектов, учет мнений меньшинства в работе коллегиальных органов, открытость процессов выработки решений; выявление мнений населения, общественных формирований, нижестоящих органов по решаемым вопросам, информирование граждан; состязательность при разрешении спорных вопросов.<sup>246</sup>

Слово «принцип» происходит от лат. *principium* и означает основу, начало. Принцип демократизма в правотворчестве выделяли А.В. Мицкевич<sup>247</sup>, В.С. Нерсесянц<sup>248</sup>, М.Н. Марченко<sup>249</sup>. На наш взгляд, принцип демократизма в правотворчестве органов исполнительной власти субъектов РФ позволяет: 1) эффективно выявлять истинные стремления и волю населения субъекта РФ путем обсуждения проекта нормативного правового акта представителями общественности в высшем исполнительном органе субъекта РФ, путем его свободной критики, а также предложением альтернативных вариантов); 2) выражать в установленных нормах права волю большей части населения (с учётом прав интересов меньшинства); 3) исключить единоличную разработку проекта, что обеспечит активное участие многих высококвалифицированных специалистов, ученых, представителей общественности. Необходимо чтобы разработка проекта проводилась коллегиально. При таком подходе, на наш взгляд, вероятность допущения в проекте ошибок и недостатков уменьшается.

Остановимся на формах участия общественности в создании подзаконных актов региональных органов исполнительной власти. Анализ регионального законодательства позволяет выделить следующие формы: коллективные и индивидуальные обращения граждан, народная правотворческая инициатива, петиции, народное обсуждение.

<sup>246</sup> Барабашев А.Г. Демократические начала принятия актов органов государственного управления: организационно-правовые проблемы / Автореф. дисс... канд. юр. наук. - М., 1992. - С. 7.

<sup>247</sup> Правотворчество в СССР / Под ред. А.В. Мицкевича. М., 1974. - С. 91-92.

<sup>248</sup> Проблемы общей теории государства и права / Под ред. В.С. Нерсесянца. М., 1999. - С. 308-309.

<sup>249</sup> Марченко М.Н. Проблемы общей теории государства и права (государство). М., 2007. - С. 495.

1. Коллективные и индивидуальные обращения граждан по поводу создания подзаконных актов региональных органов исполнительной власти имеют в своей основе Федеральный закон от 02 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».<sup>250</sup> Пункт 2 статьи 4 устанавливает, что предложение как разновидность обращения – это «рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов...». Эта норма воспроизводится и в региональных законах, например, в статье 2 Закона Курганской области от 06.12.2006 №203 «О порядке рассмотрения обращений граждан в Курганской области».<sup>251</sup>

2. Принцип демократизма в правотворчестве закреплен в институте народной правотворческой или гражданской инициативы, то есть, в праве определенного числа избирателей представлять органу государственной власти субъекта Российской Федерации проекты нормативных актов. Подобные институты в связи с их бюрократизацией непосредственной демократии слабо внедряются в региональный правотворческий процесс и практически не используются в практике. Законы о гражданской, законодательной, народной правотворческой инициативе Алтайского края,<sup>252</sup> Воронежской области,<sup>253</sup> Калининградской области,<sup>254</sup> Калужской области,<sup>255</sup> Города Москвы,<sup>256</sup> Смоленской области,<sup>257</sup> Тамбовской области,<sup>258</sup> Томской области<sup>259</sup> регламентируют вопросы внесения проектов нормативных актов населения только в высший законодательный (представительный орган) субъекта РФ. К сожалению, в субъектах Российской Федерации установлено и регламентировано право нормотворческой инициативы жителей субъекта в высшем исполнительном

<sup>250</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 29 июня 2010 г. № 126-ФЗ)//СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

<sup>251</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан в Курганской области: Закон Курганской области от 06 декабря 2006 г. №203 (в ред. от 30 сентября 2010 г. № 58)//Новый Мир -Документы. 2006. № 41; Новый Мир- Документы. 2010. № 72.

<sup>252</sup> О народной законодательной инициативе в Алтайском крае: Закон Алтайского края от 11 февраля 2002 г. № 3-ЗС (в ред. от 1 ноября 2010 г. № 89-ЗС.// Сборник законодательства Алтайского края. 2002. № 70; Алтайская правда. 2010. № 352.

<sup>253</sup> О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области: Закон Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 85-ОЗ (в ред. от 28 апреля 2011 г. №53-ОЗ) // Молодой Коммунар. 2007.№ 71; Молодой Коммунар. 2011. № 46.

<sup>254</sup> О гражданской законодательной инициативе в Калининградской области: Закон Калининградской области от 22 сентября 2003 г. № 309 (в ред. от 10 июля 2010 г. № 463) // Российская газета (Запад России). 2003. № 200; Калининградская правда. 2010. № 110.

<sup>255</sup> О народной правотворческой инициативе: Закон Калужской области от 03 июня 1996 г. №24(в ред. от 11 января 2011 г. // Собрание нормативных правовых актов органов государственной власти Калужской области. 1996. № 2; Весть. 2011. № 15-16.

<sup>256</sup> О гражданской законодательной инициативе в Городе Москве: Закон Города Москвы от 11 декабря 2002 г. № 64 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2003. №5.

<sup>257</sup> О порядке осуществления законодательной инициативы гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Смоленской области: Закон Смоленской области от 30 мая 2007 г. № 44-з /Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 2007. № 5.

<sup>258</sup> О законодательной инициативе граждан в Тамбовской областной Думе: Закон Тамбовской области от 04 июля 2007 г. № 224-3 (в ред. от 19 июля 2010 г. № 676-3) // Тамбовская жизнь. 2007. № 266-271; Тамбовская жизнь. 2010. № 90(995).

<sup>259</sup> О гражданской законодательной инициативе в Томской области: Закон Томской области от 12 февраля 2007 г. № 69-ОЗ // Собрание законодательства Томской области. 2007. № 2 (19).

осуществления внешнеэкономической деятельности в России и соблюдения баланса между практическим осуществлением внешнеэкономической деятельности и необходимостью государственного регулирования.

В научной литературе, как юридической, так и экономической, понятие внешнеэкономической деятельности дается в общем виде, на законодательном уровне данное понятие закреплено лишь для целей экспортного контроля: «внешнеэкономическая деятельность – внешнеторговая, инвестиционная и иная деятельность, включая производственную кооперацию, в области международного обмена товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности (правами на них)»<sup>289</sup>. Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» раскрывает определение, которое является одной из составляющих внешнеэкономической деятельности: «внешнеторговая деятельность – деятельность по осуществлению сделок в области внешней торговли товарами, услугами, информацией и интеллектуальной собственностью»<sup>290</sup>. Основную группу участников внешнеэкономической деятельности составляют хозяйствующие субъекты. Роль государства в регулировании внешнеэкономической деятельности состоит в том, чтобы поддерживать баланс интересов различных хозяйствующих субъектов с системой мер государственного управления законодательного, исполнительного и контролирующего характера, что возможно только при взаимодействии власти и бизнеса.

Сложно представить отдельно взятую организацию, осуществляющую внешнеэкономическую деятельность, во взаимодействии с государством. Представители российского бизнеса, осознавая это, понимали необходимость объединения и представления собственных интересов на политическом уровне. Одним из крупнейших российских объединений бизнеса является Российский союз промышленников и предпринимателей (далее РСПП), его участники – это отраслевые объединения и отдельные представители крупного российского бизнеса, объединение работодателей всех уровней, руководителей крупных, средних и малых компаний всех регионов России<sup>291</sup>. РСПП рассматривает различные вопросы, в том числе касающиеся внешнеэкономической деятельности. Например, на одном из заседаний правления РССП Президент Александр Шохин, отметил необходимость совершенствования механизма взаимодействия деловых кругов и государственных органов во внешнеэкономической сфере. В частности, отметил он, необходимо закрепить на законодательном уровне механизм консультаций, учредить координирующий консультативный орган по внешнеэкономической деятельности <...>, <...> факт проведения консультаций должен носить обязательный характер, так как решение о проведении консультаций остается на усмотрение органа государственной власти<sup>292</sup>. Кроме того, на совместном заседании Минэкономразвития России и Координационного совета РСПП было принято решение о том, что необходимо вырабатывать новые инструменты поддержки предприятий, осуществляющих внешнеэкономическую

<sup>289</sup> Федеральный закон «Об экспортном контроле» от 18 июля 1999 г. №183-ФЗ //СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3774.

<sup>290</sup> Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 08 декабря 2003 г. № 164-ФЗ //СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850.

<sup>291</sup> Российский союз промышленников и предпринимателей// <http://рспп.рф/>

<sup>292</sup> <http://www.cntd.ru/458204799.html>

Т.Г. Мальцева,  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

### ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В УСЛОВИЯХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В настоящее время исследование проблемы взаимодействия государственных органов и хозяйствующих субъектов находится в центре внимания ученых. Существование диалога власти и бизнеса и его формы, результативность переговорного процесса, его необходимость и значимость, как для государства, так и для хозяйствующих субъектов – эти и другие вопросы стали объектом научных дискуссий и теоретических исследований<sup>286</sup>.

Одной из задач, стоящих перед Россией в настоящее время, является целенаправленное развитие внешнеэкономических отношений, использование внешней торговли и внешнеэкономических связей для повышения экономической эффективности страны, таким образом, вопросы взаимодействия власти и бизнеса в данной сфере становятся актуальными, а их правовое регулирование – необходимым. В процессе экономического реформирования в Российской Федерации существенную роль выполняет внешнеэкономическая политика государства, а именно: «целенаправленная деятельность государства по формированию и использованию внешнеэкономических связей для укрепления своего потенциала (политического, экономического, военного, социального и т.п.) и эффективного участия в мировой экономике»<sup>287</sup>. По мнению некоторых авторов, роль государства в регулировании экономической сферы усиливается, например, Бублик В.А. считает, что основным принципом организации и осуществления внешнеэкономической деятельности является государственная внешнеэкономическая монополия, которая выражается в координирующей и контролирующей роли государства. «Децентрализация практических внешнеэкономических операций не противоречит сохранению государственной монополии... необходимо признать, что появление в системе международного экономического сотрудничества множества российских частных экономических структур требует усиления координирующей роли государства и публичного контроля за соответствием их поведения общенациональным интересам»<sup>288</sup>.

Таким образом, дальнейшее развитие и совершенствование системы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности направлено на поиск оптимального сочетания открытости российской экономики и обеспечения экономической безопасности государства. Усиление взаимосвязи и взаимозависимости национальных экономик различных государств, расширение хозяйственных процессов вызывают необходимость создания правовых условий для эффективного

<sup>286</sup> См.: Гермаш Т.А. Государственная власть и бизнес в России: новая модель взаимодействия // *Философия права*. 2011. № 1. С. 108.

<sup>287</sup> *Внеэкономическая деятельность: учебник* / под ред. Барина В.А. М., 2008. С.13

<sup>288</sup> Бублик В. А. Публично- и частноправовые начала в гражданско-правовом регулировании внешнеэкономической деятельности: автореф. дис... док. юрид.наук. Екатеринбург, 2000. С.20-21

органе в единичных случаях. О возможности обращения с правотворческой инициативой в высший исполнительный орган субъекта РФ и к высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа) субъекта РФ говорится только в законе Иркутской области от 18.06.2010 г. № 45-оз «О народной правотворческой инициативе»<sup>260</sup>, Уставном законе Красноярского края от 26.03.2009 г. № 8-3074 «О краевой народной инициативе»<sup>261</sup> и постановлении Губернатора Тульской области от 21.03.1997 г. № 134<sup>262</sup> «Об утверждении Положения о Порядке реализации права нормотворческой инициативы жителями Тульской области в администрации Тульской области».

Как совершенно справедливо отмечает С.А. Авакьян, в законодательстве субъектов Российской Федерации нет четкости в трактовке коллективных обращений граждан, петиций, народной правотворческой инициативы. Порой эти институты перешлестены.<sup>263</sup> Региональные нормативные правовые акты, закрепляющие право обращения с правотворческой инициативой жителей субъекта к высшему исполнительному органу и высшему должностному лицу, различным образом регламентируют реализацию этого права.

Пункт 1 статьи 2 закона Иркутской области от 18.06.2010 г. № 45-оз «О народной правотворческой инициативе» гласит, что народная правотворческая инициатива по принятию нормативных правовых актов области представляет собой право граждан, место жительства которых расположено на территории области, вносить на рассмотрение Губернатора Иркутской области, Правительства Иркутской области проекты нормативных правовых актов области. Аналогичны по содержанию пункты 2 и 3 статьи 4 Уставного закона Красноярского края от 26.03.2009 г. № 8-3074 «О краевой народной инициативе». Статья 15 того же уставного закона определяет, что проекты указов Губернатора края, проекты постановлений Правительства края, внесенные в порядке краевой народной инициативы, рассматриваются в соответствии с правовыми актами Губернатора края. Однако такие акты в настоящее время не приняты.

Пункт 2 Положения о Порядке реализации права нормотворческой инициативы жителями Тульской области в администрации Тульской области устанавливает, что реализация права гражданской нормотворческой инициативы осуществляется путем внесения в администрацию Тульской области петиций с предложениями о принятии, отмене или изменении нормативных правовых актов Тульской области.

Рассмотрение проекта нормативного правового акта Тульской области, определенного в петиции о гражданской нормотворческой инициативе, и голосование по проекту в целом должны быть проведены на заседаниях губернаторского Совета Тульской области в двухмесячный срок со дня официального внесения петиции

<sup>260</sup> О народной правотворческой инициативе: Закон Иркутской области от 18 июня 2010 г. № 45-оз // *Областная газета*. 2010. № 70.

<sup>261</sup> О народном обсуждении: Уставный закон Красноярского края от 26 марта 2009 г. № 8-3076 // *Наш Красноярский край*. 2009. № 22.

<sup>262</sup> О порядке реализации права нормотворческой инициативы жителями Тульской области в администрации Тульской области: Постановление Губернатора Тульской области - главы администрации от 21 марта 1997 г. № 134 // *Тульские известия*. 1997. №57.

<sup>263</sup> Авакьян. С.А. Общественный фактор в законодательстве: некоторые проблемы и предложения // *«Конституционное и муниципальное право»*. - 2006. - № 3. - С. 9.

после проведения правовой, финансовой, социальной экспертизы предложений, содержащихся в зарегистрированной петиции, получения официальных заключений по представленной петиции от органов государственной власти, общественно-политических и научных организаций.

Следует согласиться с мнением Л.А. Нудненко о том, что петиции было бы неверно приравнять и к обычным коллективным обращениям. Будучи их разновидностью, петиции, вместе с тем, отличаются от коллективных обращений граждан по своему предмету и процедуре оформления. Так, если предмет обращений (предложений, заявлений, жалоб) практически неограничен, к нему относятся любые вопросы, волнующие граждан, то предмет петиций должен быть определен законом.<sup>264</sup>

Различие между петициями и народной правотворческой инициативой можно провести по предмету. Предметом народной правотворческой инициативы является предложение о принятии правового акта органом государственной власти, отмене или изменении ранее принятого правового акта, под которым подписалось установленное законом число граждан и обязательное для рассмотрения соответствующим органом государственной власти. Предмет петиции намного шире. Это могут быть: жалобы на действия органов и должностных лиц органов государственной власти; предложения о рассмотрении любого вопроса, имеющего общественное значение для всего или части населения региона; коллективное требование отчета руководителя органа государственной власти.

4. Народное обсуждение – достаточно редкая форма участия общественности в создании подзаконных актов региональных органов исполнительной власти. Например, статья 16 Устава Архангельской области<sup>265</sup> в число институтов непосредственной демократии включает обсуждение гражданами проектов нормативных правовых актов по инициативе Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области, ими принимаемых. Результаты обсуждения носят рекомендательный характер и оформляются соответствующим актом органа государственной власти Архангельской области.

Пункт 2 статьи 5 Уставного закона Красноярского края «О народном обсуждении» от 26.03.2009 № 8-3076<sup>266</sup> устанавливает, что на народное обсуждение могут быть вынесены проекты нормативных правовых актов, программ развития края или отдельных отраслей экономики (сфер социальной жизни) и иные вопросы, требующие учета мнения населения». Статья 6 этого закона относит к инициаторам принятия решения о проведении народного обсуждения Губернатора края или Правительством края. Правовой акт о проведении народного обсуждения должен содержать: а) формулировку вопроса, выносимого на народное обсуждение, текст проекта нормативного правового акта, программы или иного документа (в случае вынесения такого проекта на народное обсуждение); б) срок народного обсуждения; в) состав и порядок деятельности комиссии народного обсуждения; г)

<sup>264</sup> Нудненко Л.А. Концепция Федерального закона «О петициях граждан Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право, 2007, № 6. - С.15.

<sup>265</sup> Устав Архангельской области от 23 мая 1995 г. (в ред. от 19 ноября 2010 г.) // Волна. 2001. №13 (721); Волна. 2010. № 51.

<sup>266</sup> О народном обсуждении: Уставной закон Красноярского края от 26 марта. 2009 г. № 8-3076 // Наш Красноярский край. 2009. № 22 (74).

Европейская конвенция, несомненно, указывает, что почти все права и свободы человека могут в ряде случаев ограничиваться, но ограничение это должно быть предусмотрено законом, быть необходимым в демократическом обществе для вполне конкретных целей (приведенных в Конвенции) и быть соразмерным. Каждая статья Конвенции, гарантирующая те или иные права и свободы, описывает и условия их ограничений.

ЕСПЧ пришел к выводу, что в деле Маркина государство не обосновало разумность такого ограничения. Например, не были проведены исследования, результаты которого показали бы, что взять трехлетний отпуск по уходу за ребенком может такое количество военнослужащих-мужчин, что это понизит боеспособность российской армии. А утверждение об «особой социальной роли женщины в российском обществе» в этом контексте является стереотипом и противоречит принципам равноправия. Учитывая, что ограничение распространяется только на одну конкретную группу – военнослужащих-мужчин – и основывается оно, помимо профессиональной принадлежности, на признаке пола, Суд признал это дискриминацией (запрет дискриминации по признаку пола закреплен в ст.14 Европейской Конвенции)<sup>285</sup>.

Из всего вышесказанного, прежде всего, стоит обратить внимание на поведение национальных властей, которые в рамках юридического позитивизма не признают «естественного права», а всякое позитивное право происходит от власти, государства. Достаточно ярким примером стало негативное отношение со стороны Конституционного Суда РФ к жалобе военнослужащего К.Маркина.

При всем этом ЕСПЧ выявляет иную тенденцию – первостепенное значение уделяется естественным правам человека, исходя их естественной правовой доктрины.

В итоге наблюдается столкновение власти и общества, однако, Европейский суд старается руководствоваться указанной выше доктриной, цель которой – защищать нарушенные права и свободы с соблюдением норм Конвенции. В отмеченной связи ЕСПЧ реализовывает в условиях взаимодействия власти и общества совершенно верное и объективно-необходимое направление – вынесение своих постановлений с точки зрения естественной правовой доктрины, что, безусловно, отечественные законодательный и правоприменительный органы должны принимать во внимание.

Из всего сказанного, следует заметить, что постановления ЕСПЧ не только являются важнейшими правовыми средствами осуществления гражданской процессуальной правовой политики, но и представляют собой некий ориентир ее развития. ЕСПЧ создает данную политику с позиции норм международного права, взаимодействуя с правом национальным.

Гражданская процессуальная правовая политика, вовлекая в свои пределы постановления ЕСПЧ, способна сформировать эффективное и результативное гражданское судопроизводство в целях наиболее полной защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов.

<sup>285</sup> См.: «Особый путь» Валерия Зорькина. Дискриминация: «Маркин против России».

не только ощущение правовой защищенности, но и реальную, действительно работающую систему всесторонней защиты не только граждан России, но и каждого лица, находящегося под юрисдикцией РФ»<sup>281</sup>.

Однако вышесказанное обуславливает необходимость определения степени влияния постановлений ЕСПЧ на гражданскую процессуальную правовую политику в условиях взаимодействия власти и общества.

Из обзора вышеуказанных актов ЕСПЧ, можно выделить яркий пример из практики, а именно дело «Константин Маркин против России» (Konstantin Markin v. Russia) N 30078/06. Постановление от 7 октября 2010 г.

Суть истории такова: военнослужащий-контрактник Константин Маркин, проживающий в Новгороде, является разведенным отцом троих детей. Гарнизонный военный суд отказал в предоставлении 3-летнего отпуска по уходу за новорожденным ребенком. Он обратился с жалобой в Конституционный Суд России, усмотрев в этом нарушение прав военнослужащих мужчин по сравнению с военнослужащими женщинами. Конституционный Суд России определением от 15 января 2009 года отклонил жалобу, не усмотрев в сложившейся ситуации нарушения национальных конституционных норм о равенстве прав и свобод независимо от пола. В итоге Маркин обратился в Европейский Суд, который счел аргументацию Конституционного Суда России необоснованной, признав в данном случае нарушение статьи 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (запрещение дискриминации)<sup>282</sup>.

Примечательно, что «за весь период участия России в Европейской конвенции по правам человека не было случаев, когда решение Конституционного суда РФ вызвало бы в практике Европейского суда по правам человека сомнение с точки зрения соответствия такого решения Конвенции!»<sup>283</sup> – пишет председатель Конституционного суда Валерий Зорькин. Однако это было справедливо до октября 2010 года, когда ЕСПЧ вынес решение по делу Константина Маркина. В своем постановлении Суд признал все нарушения и раскритиковал решение КС.

С весьма острой оценкой выступил в адрес указанного постановления ЕСПЧ вышеупомянутый Председатель Конституционного Суда Российской Федерации: «...Одно дело, когда разрешается конкретный, скажем, спор о праве между гражданином Ивановым против Российской Федерации, и другое дело, когда в этом решении даются так называемые рекомендации общего характера, в том числе появляются, например, выводы о том, что плохой закон, закон нужно отменить, изменить и так далее. И тогда возникает вопрос, кто ставит конечную точку над «и». Сама Российская Федерация, которая определяет конкретные меры общего характера, или всё же мы имеем дело с наднациональным правосудием, которое заменяет конституционное правосудие? Проблема не так легка, как кажется на первый взгляд»<sup>284</sup>.

Однако нельзя не согласиться с указанным мнением, но все-таки оно не бесспорно.

<sup>281</sup> Глушкова С.И. Права человека в России. М., 2005. С. 433.

<sup>282</sup> См.: Бюллетень ЕСПЧ. № 12/2010.

<sup>283</sup> «Особый путь» Валерия Зорькина. Дискриминация: «Маркин против России».

<sup>284</sup> Бюллетень ЕСПЧ. № 2/2011.

способы направления предложений (выявления мнений) граждан по вопросу, вынесенному на народное обсуждение.

Статьей 9 этого закона установлено, что по вопросу, вынесенному на народное обсуждение, граждане вправе направлять свои предложения инициатору народного обсуждения в порядке, предусмотренном федеральным законом, регулирующим порядок рассмотрения обращений граждан.

По окончании народного обсуждения, но не позднее чем через 10 дней после истечения его срока комиссия народного обсуждения утверждает итоговое заключение, в котором указывается: а) вопрос, вынесенный на народное обсуждение; б) число поступивших в комиссию народного обсуждения индивидуальных и коллективных предложений, мнений граждан; в) сведения о проведении экспертиз, опросов общественного мнения по вопросу, вынесенному на народное обсуждение, и иных мероприятиях, проведенных в рамках народного обсуждения, а также об их результатах; г) выводы комиссии народного обсуждения, рекомендации органам государственной власти края и иным государственным органам края по поступившим предложениям (полученным мнениям).

К заключению комиссии народного обсуждения прилагаются результаты (заключения, отчеты) экспертиз, опросов общественного мнения (в случае их проведения). Итоговое заключение комиссии народного обсуждения направляется в письменном виде для рассмотрения инициатору народного обсуждения. Итоговое заключение комиссии народного обсуждения не позднее 10 дней со дня его утверждения подлежит опубликованию в краевой государственной газете, на официальном сайте инициатора народного обсуждения в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Предложения и мнения, поступившие в ходе народного обсуждения, носят рекомендательный характер и могут быть использованы при решении вопроса, вынесенного на народное обсуждение, путем: а) разработки и принятия нормативных и иных правовых актов, программ, внесения изменений в действующие правовые акты, программы, признания их утратившими силу или их отмены; б) внесения изменений в проект правового акта или иного документа, вынесенного на обсуждение, отклонения этого проекта при его рассмотрении; в) обращения в федеральные органы государственной власти (в том числе с законодательной инициативой), органы местного самоуправления с соответствующим предложением; г) иным способом.

Итак, можно сделать следующие выводы.

1. Институт правотворческой инициативы в органах исполнительной власти субъектов РФ не развит. Если он и закреплен в региональных законах, то развивающие акты органов исполнительной власти субъектов РФ не приняты.

2. Представители населения не являются инициаторами народного обсуждения, что ограничивает право граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, предусмотренное частью 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации. Результаты обсуждения носят рекомендательный характер.

В связи с изложенным, пункт 7 статьи 18 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Фе-

дерации» (далее – Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ)<sup>267</sup>, необходимо дополнить подпунктом «ж» следующего содержания: «обеспечивает возможность народной правотворческой инициативы в высшем исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)».

Статью 22 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ следует дополнить пунктом 4 следующего содержания: «Акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, регулирующие права и свободы граждан Российской Федерации, проживающих на территории данного субъекта Российской Федерации, подлежат обязательному народному обсуждению в порядке, установленном высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) или высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации».

*А.Ю. Куклычев,*  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

### СТРАХОВАНИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИХ РИСКОВ

Страхование предпринимательских рисков является сравнительно новым и малоизученным видом страхования. Рассмотрим несколько случаев реализации договоров страхования предпринимательских рисков.

В случае, когда между страховщиком и страхователем заключен генеральный договор страхования финансового лизинга, предметом которого являлось возмещение убытков, возникших вследствие неисполнения лизингополучателем финансовых обязательств по договорам финансовой аренды, могут быть заключены другие договора лизинга, по которым страховщик на основании вышеуказанного генерального договора страхования может выдавать страховые полисы и это, я считаю допустимым в рамках гражданского законодательства. Между тем, страхователь может уступить свои права по договорам лизинга другой компании на основании соглашения об уступке права. В связи с наступлением страховых случаев, например, с невнесением лизингополучателем ежемесячных платежей в период

<sup>267</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 1999 г. №184-ФЗ (в ред. от 21 апреля 2011 г.) // СЗ РФ. 1999. №42. ст. 5005; СЗ РФ. 2011. №17. ст. 2330.

*Е.А. Малько,*  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

### ЗНАЧЕНИЕ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ДЛЯ ГРАЖДАНСКОЙ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА

Среди множества правовых средств, влияющих на динамику развития гражданской процессуальной правовой политики, особое место занимают постановления Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ).

Российская Федерация вступила в Совет Европы, 5 мая 1998 г. состоялась ратификация Конвенции о защите прав человека и основных свобод, на основании которой работает вышеуказанный Суд. Так, граждане, проживающие на территории России и считающие, что их права были нарушены органами государственной власти, не получившие должной защиты на национальном уровне, приобрели возможность обратиться в ЕСПЧ. Нередко данный правовой способ защиты своих прав демонстрирует эффективные результаты. Важно заметить, что данное право граждане РФ активно используют.

Следует сказать, что свою деятельность ЕСПЧ осуществляет на основе принципа субсидиарности, подключаясь к вопросу реализации конвенционных положений лишь в спорных ситуациях, когда были исчерпаны все внутригосударственные эффективные средства защиты прав и свобод (п. 1 ст. 35 Конвенции). Данное подтверждается и ч. 3 ст. 46 Конституции РФ, которая предусматривает право каждого в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека только после исчерпания всех имеющихся внутригосударственных средств правовой защиты.

Так, «Европейский Суд по правам человека неоднократно отмечал, что постановление о признании нарушения конвенционных прав налагает на государство-ответчика юридическую обязанность не только произвести выплаты, присужденные в качестве справедливой компенсации, а также задействовать при необходимости индивидуальные меры для восполнения ущерба конкретному лицу нарушением его прав, но и принять меры общего характера для прекращения подобных нарушений в рамках национальной правовой системы»<sup>280</sup>. Данная позиция Европейского суда активно осуществляется на практике во взаимоотношениях с Российской Федерацией

В этой связи С.И. Глушкова совершенно верно подчеркивает, что «присоединение России к новым стандартам Совета Европы в области прав человека неизменно будет способствовать имплементации новых правовых норм в российское законодательство, совершенствованию российской правовой системы. Это, в свою очередь, должно сформировать в общественном, политическом, правовом сознании

<sup>280</sup> Сальвиа М. де. Прецеденты Европейского суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящиеся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. СПб., 2004. С. 938 – 946.



исполнением регионального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, проводят экспертизы проектов указанных бюджетов, региональных целевых программ и иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства субъектов РФ (ст. 265 Бюджетного Кодекса РФ). В настоящее время их деятельность, помимо законов субъекта Федерации, регулируется Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» от 7 февраля 2011 г.<sup>279</sup>

Взаимодействие счетной палаты субъекта РФ с проверяемыми органами исполнительной власти предполагает обязательное ознакомление руководителей проверяемых органов с составленными ими актами, а также предоставление ими необходимых пояснений и замечаний. При этом к гарантиям прав проверяемых органов и организаций относится положение, закрепленное в ч.2 ст.17 указанного Федерального закона: «Проверяемые органы и организации и их должностные лица вправе обратиться с жалобой на действия (бездействие) контрольно-счетных органов в законодательные (представительные) органы». П.5 ст.8 Федерального закона говорит о возможности досрочного освобождения члена Счетной палаты субъекта РФ за нарушения требований законодательства Российской Федерации при осуществлении возложенных на него должностных полномочий или злоупотреблении должностными полномочиями, если за такое решение проголосует большинство от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа. Однако здесь возникает ряд вопросов. Кто должен осуществлять проверку законности деятельности данного аудитора, деятельность которого по определению не может полностью устраивать проверяемые органы исполнительной власти? По каким критериям и кем она должна оцениваться? Представляется, что это должно быть урегулировано в законе субъекта Федерации с учетом соблюдения принципа независимости членов контрольно-счетных органов.

Таким образом, каждый орган государственной власти субъекта РФ, выступающий участником бюджетного процесса, выполняя присущие ему функции в рамках собственной компетенции, вносит свой вклад в формирование и рациональное использование бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации.

<sup>279</sup> СЗ РФ, 2011, № 7. Ст.903

времени, превышающий, как правило, три месяца, заявления, по которым направляются страхователем (другой компанией на основании соглашения об уступке права) страховщику, страховщик должен выплачивать страховое возмещение на счет страхователя, и это также соотносится с нормами гражданского законодательства. Однако, бывают случаи, когда страхователь хочет получить страховое возмещение путем выплаты страховщиком денежной суммы по указанию страхователя на расчетный счет третьего лица, что подтверждается судебной практикой<sup>268</sup>. В данном случае выплата страхового возмещения страхователю является правомерной, так как последний не заявлял о замене страхователя или выгодоприобретателя по договору, а указание реквизитов банковского счета, на который должны быть перечислены денежные средства, является правом страхователя, при условии, что имеются факты наступления страховых случаев в результате неуплаты должником лизинговых платежей и выплаты страхового возмещения страхователю. При этом, данный факт можно поставить под сомнение, так как в соответствии с положением п. 2 статьи 956 Гражданского кодекса Российской Федерации, не допускающих замену выгодоприобретателя после предъявления требований страховщику, неоснователен, поскольку исходя из положений договора страхования и статей 431 и 452 Гражданского Кодекса РФ, само по себе обращение страхователя к страховщику с заявлением о выплате страхового возмещения на банковский счет третьего лица может свидетельствовать о намерении внести изменения в договор страхования и произвести замену выгодоприобретателя.

Несмотря на это, право страхователя давать указание страховщику о том, на какой именно счет должно быть перечислено страховое возмещение, не ограничено ни законом, ни заключенным между ними договором.

В соответствии с положением п.1 статьи 929 Гражданского кодекса Российской Федерации страховщик, выплачивая страховое возмещение, возмещает убытки своему страхователю, возникающие вследствие неисполнения финансовых обязательств по заключенным договорам.

Согласно п.1. ст.965 Гражданского кодекса Российской Федерации, если договором имущественного страхования не предусмотрено иное, к страховщику, выплатившему страховое возмещение, переходит в пределах выплаченной суммы право требования, которое страхователь (выгодоприобретатель) имеет к лицу, ответственному за убытки, возмещенные в результате страхования. При этом выплата страхового возмещения может производиться страховщиком на банковский счет третьего лица, указанного страхователем, что не противоречит закону, а потому некоторые возможные доводы о выплате страхового возмещения ненадлежащему лицу и отсутствии у страхователя права требовать выплаченной суммы в порядке суброгации можно считать необоснованными.

В силу положений ст. 933 Гражданского кодекса Российской Федерации по договору страхования предпринимательского риска, каковым может являться генеральный договор страхования финансового лизинга также может быть застрахован предпринимательский риск только самого страхователя и только в его пользу.

<sup>268</sup> Решение Арбитражного суда республики Татарстан от 28.05.2010г. // СПС Консультант плюс

Рассматривая вопрос предпринимательских рисков необходимо осветить следующую ситуацию, когда организация, которая не может заниматься предпринимательской деятельностью, заключила договор страхования предпринимательского риска. Из чего можно сделать предварительный вывод о том, что договор страхования предпринимательских рисков, заключенный между страхователем и страховщиком, должен являться ничтожной сделкой.

При этом некоторые суды<sup>269</sup> так не считают и рассматривают споры исходя из фактических обстоятельств, согласно которым должен быть факт доказанности страхового случая, вследствие чего по договору имущественного страхования страховщик обязуется за страховую плату при наступлении данного страхового случая выплатить страховое возмещение в пределах страховой суммы. Факт наступления страхового случая должен быть подтвержден представленными доказательствами, и тогда страховое возмещение подлежит взысканию.

Некоторые страховые компании отказывают в выплате страхового возмещения предпринимательских рисков на основании отказа в выплате данным страховым компаниям другими страховыми компаниями по договору перестрахования. Рассматривая данный вопрос отметим следующее.

Например, страховщик, своевременно проинформированный страхователем о, допустим, гибели или о порче груза, не признал происшедшее событие страховым случаем, на том основании, что транспортное средство, использовавшееся для перевозки, заведомо не отвечало требованиям безопасности перевозки и сохранности груза, что в соответствии с пунктом договора перестрахования явилось основанием для освобождения от страховой выплаты. В данном случае необходимо исходить из положения статьи 929 Гражданского кодекса РФ, подтверждая факт доказанности наступления страхового случая, предусмотренного договором страхования, заключенного сторонами, и размером причиненного ущерба. При этом недопустимы ссылки страховщика на условия договора перестрахования, не являющегося частью договора страхования, потому как содержат дополнительные основания для отказа в выплате страхового возмещения по основному договору. Согласно пункту 2 статьи 9 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» страховым случаем является свершившееся событие, предусмотренное договором страхования или законом, с наступлением которого возникает обязанность страховщика произвести страховую выплату, и никаких ссылок на договор перестрахования здесь не имеется, и поэтому на уловки страховых компаний в этой связи не стоит попадаться и любые отказы страховщика в страховой выплате на основании договоров перестрахования должны быть немедленно оспорены в судах.

Таким образом, осветив вышеуказанные ситуации, возникшие вследствие исполнения договоров страхования предпринимательских рисков, следует отметить следующее: несмотря на действующее законодательство, существует его толкование, как со стороны страхователей, так и со стороны страховщиков, но окончательное разрешение спор приобретает только после его разбирательства судами высших инстанций.

<sup>269</sup> Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 18.05.2010//СПС Консультант плюс

Кроме того, в ст. 153 Бюджетного Кодекса РФ говорится и о других важных полномочиях представительных (законодательных) органов в бюджетном процессе: участия не только в разработке и принятии закона о бюджете, но и осуществлении контроля за исполнением регионального бюджета, для чего ими же создаются специальные органы бюджетного контроля (счетные палаты), порядок формирования и статус которых определяется представительным органом.

При этом следует отметить, что существуют границы осуществления полномочий представительных органов субъектов Федерации в бюджетной сфере, так как они не вправе осуществлять отдельные функции по исполнению бюджета. Ведь в соответствии с конституционным принципом разделения властей принятие законов о бюджете относится к компетенции законодательной власти, а исполнение бюджета находится в компетенции органов исполнительной власти.

В ходе составления проекта бюджета, исполнения бюджета, а также в ходе контроля за его исполнением реализуются бюджетные полномочия региональных органов исполнительной власти, что закреплено в ст. 154 Бюджетного Кодекса РФ. Роль органов исполнительной власти субъектов РФ в бюджетном процессе является весьма значительной, поскольку именно они составляют проект бюджета и вносят его с необходимыми документами на утверждение законодательных (представительных) органов, а также осуществляют исполнение бюджета, в том числе сбор доходов бюджетов, управление государственным долгом, кроме того, они же осуществляют ведомственный контроль за исполнением бюджета. К обязанностям органов исполнительной власти в бюджетной сфере относится представление отчета об исполнении бюджета, который утверждается или не утверждается законодательными (представительными) органами субъектов РФ. Необходимо отметить, что совокупность бюджетных полномочий органов исполнительной власти конкретного субъекта Федерации различна и зависит от многих составляющих: системы органов исполнительной власти, сложившихся взаимоотношений с законодательными и контрольными органами, распределения бюджетных полномочий между определенными органами исполнительной власти.

Взаимодействие органов государственной власти субъектов Федерации также происходит в процессе осуществления бюджетного контроля. При этом, как отмечает Х.В. Пешкова, особое значение имеет бюджетный контроль на стадии исполнения бюджета, в рамках которого происходят два важнейших для функционирования бюджета процесса: непосредственная мобилизация денежных средств в бюджет (формирование доходов), а также выделение из бюджета средств получателям бюджетных средств (использование средств в порядке расходования). На стадии исполнения бюджета ярко проявляются такие цели бюджетного контроля, как предупреждение нерационального и нецелевого использования бюджетных средств, проверка законности операций с бюджетными средствами, проверка обоснованности и эффективности управленческих решений относительно бюджетных отношений<sup>278</sup>.

Органы государственного финансового контроля, созданные представительными (законодательными) органами субъектов РФ, осуществляют контроль над

<sup>278</sup> Пешкова Х.В. Принципы бюджетного процесса (на основе обзора судебной практики) // Финансовое право. 2008. № 10.

лично-правового образования. В ходе стадии рассмотрения и утверждения проекта бюджета бюджет приобретает правовую форму, соответствующую требованиям ст. 11 Бюджетного кодекса РФ, становится общеобязательным. Иными словами, бюджету придается юридическая сила закона (решения) о бюджете. Цель стадии исполнения бюджета – практическая реализация заложенных в бюджет показателей, исполнение бюджета как правового акта, финансового плана. Стадия составления, рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов предполагает, что бюджет получает официальный статус «исполненного бюджета». Данная стадия бюджетного процесса имеет, прежде всего, контрольное значение: позволяет судить о том, была ли соблюдена финансовая дисциплина в ходе реализации правового акта о бюджете».<sup>277</sup>

Правовой формой регионального бюджета выступает закон субъекта Федерации, а потому роль регионального парламента в его разработке и принятии – одна из самых ключевых. При этом следует отметить специфику данного закона: во-первых, закон о бюджете субъекта Федерации имеет четко очерченный срок его действия – один год; во-вторых, его проект представляется высшему законодательному органу только одним субъектом права законодательной инициативы – высшим исполнительным органом субъекта РФ; в-третьих, непринятие данного закона в срок может вызвать серьезные социальные и политические последствия в регионе, поскольку будет прекращено финансирование всех социальных обязательств субъекта Федерации. Именно поэтому взаимодействие законодательного и исполнительного органов субъекта Федерации при разработке и принятии закона о бюджете имеет важное значение как для данных органов власти, так и для всего населения региона. При этом важно использовать различные процедуры согласования позиций этих двух высших органов региональной власти: предварительные консультации, работа согласительных комиссий, обсуждение проекта бюджета в трудовых коллективах, на предприятиях, в общественной палате, на заседаниях фракций политических партий, представленных в законодательном органе. Такие предварительные процедуры позволят избежать конфликтных ситуаций, когда, например, при несогласовании позиций высший законодательный орган примет закон о бюджете, а высшее должностное лицо субъекта Федерации откажется его подписывать. Либо в законодательный орган будет внесен законопроект о бюджете, который откажутся принимать депутаты, и он не получит достаточного числа голосов для его принятия. Тогда процедура принятия закона о бюджете должна начаться заново. Именно на стадии согласования проекта закона о бюджете, уточнения доходных и расходных его статей, должно наиболее ярко проявляться стремление органов законодательной и исполнительной власти субъекта РФ к взаимодействию.

Огромную роль в формировании доходов бюджета субъекта РФ играют региональные налоги и сборы. В статье 59 Бюджетного кодекса РФ установлены полномочия представительных (законодательных) органов субъектов РФ, которые в пределах прав, предоставленных налоговым законодательством РФ, могут вводить региональные налоги и сборы, устанавливать размеры ставок по ним и предоставлять налоговые льготы.

<sup>277</sup> *Пешкова Х.В.* Принципы бюджетного процесса (на основе обзора судебной практики) // Финансовое право. 2008. № 10.

*О.В. Лазарева,*  
Саратовская государственная  
юридическая академия

## РОЛЬ ПРАВОВОЙ ТЕХНОЛОГИИ В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ ВЗАИМОДЕЙВИЯ ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА

Взаимодействие государства, общества и бизнеса было и остается достаточно сложным. В условиях инновационного развития России обостряются проблемы, требующие своевременного и конструктивного решения с учетом согласованных интересов органов государственной власти, бизнеса и всего гражданского общества.

Объединение усилий ускоренного использования достижений науки и технологий в целях реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации (повышения качества жизни населения, достижение экономического роста, развитие фундаментальной науки, образования, культуры, обеспечение обороны и безопасности страны)<sup>270</sup> позволит создать эффективную национальную инновационную систему и конкурентоспособную продукцию.

Российское государство для решения проблем общества формирует благоприятные и равные условия ведения бизнеса во всех секторах экономики, мотивируя тем самым инновационное поведение предпринимателей (активность в модернизации производства, востребованность новых идей и продуктов). На сегодняшний день в России внедрять инновационный продукт готовы преимущественно крупные корпорации, обладающие финансовыми, организационными, технологическими и другими ресурсами.

Институт предпринимательства находится на начальной стадии развития и движется по пути конструктивного партнерства и всесторонней поддержки властями всех уровней. От эффективности внутригосударственной политики России в области инновационного развития напрямую зависят место и роль российского бизнеса в глобальной конкуренции.

Однако эффективное сотрудничество государства и бизнеса невозможно в условиях недостатков законодательства и правоприменения: «отсутствия конкурентных условий хозяйствования, высоких ставок за пользование кредитными ресурсами, несовершенством налогообложения, высоких таможенных тарифах, коррупции, бюрократической волокиты и т.д.»<sup>271</sup>.

Приведем показательный пример, как Федеральная налоговая служба РФ разрешила многолетний спор между предпринимателями и налоговыми инспекциями по вопросу размера ставки налога на добавленную стоимость, применяемой при реализации на территории Российской Федерации продовольственных това-

<sup>270</sup> См.: Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 г. (утв. Правительством РФ 5 августа 2005 г. №2473п-П17). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>271</sup> *Любинин Д.А.* Партнерство государства и бизнеса: необходимость, содержание и формы реализации: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2008. С. 13.

ров. Письмо ФНС РФ от 1 февраля 2011 г. № КЕ-4-3/1420@<sup>272</sup> имеет большое значение для тех предпринимателей, кто ввозит и реализует в РФ импортные продукты.

Причина возникновения спора была в нечетких формулировках наименований перечней кодов видов продовольственных товаров. В Постановлении Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 908 (ред. от 17 декабря 2010 г.) «Об утверждении перечней кодов видов продовольственных товаров и товаров для детей, облагаемых налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10 процентов»<sup>273</sup> эти формулировки были утверждены в двух перечнях кодов видов продовольственных товаров.

Налоговые инспекции толковали, что перечень № 1 подлежит применению при реализации товаров на территории РФ, а перечень № 2 – только при ввозе товаров на территорию России. На практике это приводило к тому, что один и тот же импортный товар мог при ввозе облагаться по ставке 10 %, а при дальнейшей реализации – по ставке 18%.

В 2009 г. Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ рассмотрел этот спор и вынес Постановление от 3 ноября 2009 г. № 7475/09 по делу №А40-37473/08-118-128<sup>274</sup> о том, что при реализации на территории РФ замороженных овощей и их смесей подлежит применению налоговая ставка 18%.

Письмо ФНС РФ содержит иную позицию: «Перечень № 2 и коды ТН ВЭД применяются не только при ввозе, но при дальнейшей реализации продукции на территории России. Перечень № 1 применяется только для отечественных товаров». Следовательно, налоговые органы неправильно толковали и применяли правовые нормы Налогового кодекса РФ и Постановления Правительства РФ № 908. Поэтому все предприниматели, которые переплатили налоги в результате неправильного применения налоговой ставки по вине налоговых органов, вправе произвести перерасчет уплаченного налога и вернуть излишне уплаченный налог из бюджета. Данный пример демонстрирует необходимый баланс взаимоотношений государства и бизнеса, баланс их прав, обязанностей, гарантий и ответственности.

В процессе инновационного развития России, адаптации к требованиям мирового рынка и открытого международного конкурентного партнерства объективной необходимостью выступает применение правовых технологий. Выяснению роли правовой технологии предшествует ее научное понимание.

Правовую технологию как особую разновидность технологии можно определить как пронизанное едиными, законодательно закрепленными принципами, основанное на четко построенной методологии искусство превращения научно-обоснованного проекта в деятельностный процесс правотворчества, реализации и толкования права в целях запрограммированной стабилизации и развития национальной правовой системы.

<sup>272</sup> См.: Письмо ФНС РФ от 1 февраля 2011 г. № КЕ-4-3/1420@ «О размере ставки налога на добавленную стоимость, применяемой при реализации на территории Российской Федерации продовольственных товаров» // Документы и комментарии. 2011. № 6.

<sup>273</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 908 (ред. от 17 декабря 2010 г.) «Об утверждении перечней кодов видов продовольственных товаров и товаров для детей, облагаемых налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10 процентов» // СЗ РФ. 2005. № 3. Ст. 196.

<sup>274</sup> Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2010. № 2.

точными ресурсами и рычагами влияния на процессы осуществления этой власти. Современный либерализм подразумевает, что таким ресурсом обладает «общество», как союз людей, которые, в отличие от «народа», четко осознают смысл и цель своего участия в политике. Народная идентичность есть ассоциирование с настоящим. И формированием народной идентичности движет не стремление реализовать планы на будущее, а желание определить хорошее и плохое в настоящем, используя критерии справедливости, морали, традиционности, привычности. Можно предположить, что допустимо разное определение таких границ с позиции различных обществоведческих наук. Соответственно имеет смысл разговор о том, с каких позиций эти границы возможных и необходимых изменений идентичности военнослужащих могут быть определены в политологическом исследовании.

*И.В. Лобанов,*

Российская экономическая академия им. Г.В. Плеханова

#### **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ**

Право формировать и исполнять собственный бюджет относится к исключительной компетенции субъекта РФ, характеризует его как государственное образование, входящее в состав единого федеративного государства. Из регионального бюджета финансируется деятельность органов государственной власти субъекта РФ, региональные целевые программы, осуществляется финансовая помощь бюджетам муниципальных образований, находящимся на территории данного субъекта РФ. Помимо того, что бюджет субъекта РФ составляет экономическую основу для государственного сектора экономики, он также выступает финансовой гарантией реализации законодательно закрепленных полномочий субъекта РФ, органы власти которого должны обладать финансовыми ресурсами, достаточными для выполнения поставленных перед ними задач. От наполненности регионального бюджета зависит реализация многих социальных программ, а значит и благополучие жителей, проживающих на его территории. Каждый орган государственной власти субъекта РФ имеет свои полномочия при реализации бюджетной компетенции субъекта Федерации. Именно поэтому принятие закона о бюджете, отчет о его выполнении, контроль за его исполнением являются существенным моментом взаимодействия органов государственной власти в субъекте РФ.

Взаимодействие между законодательными, исполнительными и контрольными органами государственной власти субъекта РФ в соответствии с Бюджетным Кодексом РФ и другими федеральными и региональными законами обеспечивается на всех стадиях бюджетного процесса: при установлении порядка составления и рассмотрения проекта бюджета субъекта РФ, утверждения и исполнения данного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении. Как отмечает Х.В. Пешкова: «Каждая стадия бюджетного процесса имеет свое предназначение. Так, в рамках стадии составления проектов бюджетов бюджет формируется как единый финансовый документ, финансовый план пуб-

ширить «коридор». Это сегодня мы наблюдаем в России. И власти приходится прилагать огромные усилия, вплоть до создания Народного фронта, для того чтобы «собрать» общество для реализации своих инициатив.

Состояние «коридора идентичностей» является достаточно объективным показателем того, насколько модернизационные инициативы власти способны получить отклик и сочувствие снизу, насколько очередная в российской истории модернизация будет делом рук государства, а насколько – общества. Верхнюю границу этого коридора составляют модернизационные инициативы государства, нижнюю – модернизационный опыт социальной группы. Приобщение субъекта к тому и другому определяет траекторию движения политической идентичности и является предпосылкой всего многообразия таких траекторий политической идентификации,

Особенно важным представляется выяснить современное состояние той границы коридора, которую мы связали с ценностями гражданского общежития. Она в определенном смысле стабильнее государственной границы, поскольку опирается на традиционные идеи, ценности, институты, тогда как государственная граница развернута на политическую перспективу, и потому более подвижна и изменчива. Но у границы, определяемой нами как «политическая культура общества», есть одно уязвимое место. Эта граница постоянно как бы расслаивается на два уровня и от этого теряет отчетливость очертаний в качестве ориентира для субъекта, формирующего политическую идентичность и для исследователя, наблюдающего за вектором движения идентичности к каким-то ориентирам. Она расслаивается на идентичность «общественную» и «народную». В этот зазор имеет возможность постоянно вклиниваться государство, предлагая субъекту вместо неопределенных общественных и народных ориентиров построения идентичности более четкие ориентиры государственной политики. Концепт «коридор формирования идентичностей» позволяет отследить динамику этой непрерывной конкуренции государства и общества за предоставление гражданам ориентиров политической идентификации и позволяет, в сущности, объяснить, почему в этой борьбе государство обычно всегда выигрывает, а обществу, чтобы взять реванш, часто приходится идти на открытый конфликт с собственным государством.

Понятие «народность» не отличается большой смысловой определенностью, особенно в контексте политического исследования. Народом можно назвать сообщество рядовых граждан, но нет оснований не причислять к народу представителей демократических элит, властвующих и управляющих от имени народа и в его интересах. По формально-правовым признакам можно не причислять к гражданам военнослужащих, особенно если им законодательно предоставлены особые права и обязанности перед государством. Но не относить их к народу тоже нельзя. Поэтому возможно в реальной политике все ее участники, и граждане, и институты гражданского общества, и государственные институты предпочитают говорить о своих интересах от имени народа, подчеркивая тем самым конструктивность и особую значимость своих интересов для политики вообще. Народ – понятие, дающее демографическую и этнологическую характеристику сообществу людей. В политике оно меняет свой смысл и обозначает принадлежность политических субъектов к той группе, которая является источником всякой власти, но сама не обладает доста-

Признаками правовой технологии являются: 1) единые основополагающие принципы, закрепленные в законодательстве (демократизм, гуманизм, законность и др.); 2) прохождение стадий конструирования и реализации; 3) превращение научно-обоснованного, реалистичного проекта в деятельностный процесс в сфере права; 4) алгоритмизированный процесс последовательных процедур реализации материальных норм, и основанных на них материальных правоотношений; 5) системное взаимодействие правовых технологий, которое позволяет обеспечивать стабильность и поступательное развитие национальной правовой системы.

Предназначение правовой технологии состоит в обслуживании и сопровождении подготовки, создания и реализации правовых актов, а ее сущность – «в единстве и взаимодействии познавательного, преобразующего и упорядочивающего воздействия субъекта на подлежащие преобразованию общественные отношения, складывающиеся по поводу создания и реализации права»<sup>275</sup>.

Построение проекта технологии, в том числе правовой, предполагает ряд мероприятий: 1) разделение социального процесса на этапы, процедуры и операции; 2) определение алгоритма, внутренней логики и координация деятельности; 3) обеспечение однозначности выполнения процедур и операций воздействия; 4) установление условий внешнего воздействия, параметров регулирования, социального контроля<sup>276</sup>.

Реализация технологии как деятельностного процесса начинается с оценки имеющихся социальных условий и ресурсов, выявления и определения приоритетных путей социального развития и его прогнозирование, подготовки общественного сознания для адекватного восприятия инноваций. Очевидно, что статический и динамический аспекты правовой технологии взаимосвязаны и взаимно обусловлены. Это две стороны одного и того же явления – технологии.

Используя передовые научные достижения, правотворческая, правореализационная и интерпретационная технологии способны решать проблемы взаимодействия власти, общества и бизнеса. В частности, правотворческая технология позволяет устранить недостатки правовой базы посредством обеспечения верховенства закона и согласования интересов власти и бизнеса; точного, четкого закрепления прав, обязанностей, гарантий и взаимной ответственности государства и бизнеса; доступного механизма защиты предпринимателей от противоправных действий государственных (муниципальных) органов и их должностных лиц. Правореализационная технология способствует воплощению правовых норм в жизнь путем правового поведения участников общественных отношений. Интерпретационная технология – правильному уяснению и разъяснению государственной воли общества, содержащейся в правовой норме, с помощью средств, приемов и правил толкования.

Реалистичность, универсальность, экономичность, полезность и эффективность правовой технологии как раз и способствуют решению проблем взаимодействия государства и бизнеса, уточнению ориентиров развития отечественного

<sup>275</sup> Болдырев С.Н. Процессуальная форма юридической техники // Правоведение. 2010. № 11. С. 2056.

<sup>276</sup> См.: Беллев А. Социальные технологии в практической деятельности кадровых служб // Кадровик. Кадровый менеджмент. 2008. № 7. С. 45-51.

научно-технического комплекса и инновационной системы, исходя из национальных интересов России и тенденций мирового научного, технологического и инновационного развития.

*О.В. Ливерко,*  
Саратовский государственный  
университет  
им. Н.Г. Чернышевского

### **«КОРИДОР» ФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Формирование политической идентичности любой социальной группы и даже отдельного индивида подчинено ряду условий, совокупность которых можно обозначить понятием «коридор» и говорить, таким образом, о «коридорах формирования политических идентичностей». Введение в научный оборот данного концепта обосновано, поскольку связано с решением конкретной аналитической задачи. Сущность этой задачи состоит в следующем. Исследователи сходятся в представлении, что формирование политической идентичности происходит как концентрация в поле политической культуры человека, или группы их ценностных и идейных предпочтений, ассоциаций с личностями лидеров, политическими институтами и процессами. Таким путем формируется некое устойчивое ядро, определяющее стратегию и тактику политического поведения субъекта сегодня и в перспективе. Вопрос состоит в том, что является в пространстве политической культуры тем центром притяжения, вокруг которого образуется эта идентичность, и от свойств которого, что очевидно, должна зависеть и направленность дальнейшего развития этой идентичности.

Среди исследователей доминирует представление, что таким центром выступают ценности, идеи, институты государственной политики, включая личности государственных лидеров. При этом упускается из виду, что по определению такой центр не может быть один. Развитие политической культуры представляет собой сложный процесс позиционирования субъекта по отношению к сложному спектру культурных императивов. Спектр этот имеет свои границы, одни из которых устанавливаются конфликтом законов и обычаев, другие – конфликтом моральных ценностей и экономических выгод. В этом ряду можно обозначить и границы, устанавливаемые конфликтом интересов власти и рядовых граждан, государства и общества. По большому счету, именно эти границы, образуемые несовпадением интересов государства и общества в политике, создают стимул к поиску субъектом своего места в политической культуре и политической практике. Эти границы задают общий вектор направленности действий общества и государства в политике.

Из сказанного следует, что в той же мере, в какой центром для формирования политической идентичности являются ценности и структуры государственной политики, этим центром выступают и ценности, и институты политики общественной, которые мы именуем ценностями гражданского общества. Получается,

что когда исследователи выявляют в массовом сознании российских граждан тенденцию к ассоциированию с идеями и ценностями либеральной модернизации, осуществляемой государственными институтами, то они выявляют лишь одну тенденцию развития идентичности, хотя, безусловно, значимую. Они рисуют картину, в которой вектор формирующейся идентичности все более отклоняется от некоей условной точки (определенной результатами, например, предшествующих социологических опросов) в сторону той границы, которую обозначают свойства государственной политики. Этим обосновываются выводы, в разной степени оптимистические и пессимистические относительно того, как скоро российский социум солидаризируется с государством в деле модернизации, и в России появятся гражданское общество и правовое государство.

Исследования постоянно выявляют и другую тенденцию, устойчивую и даже возрастающую на почве поиска людьми справедливости в жизни: солидарность политического сознания с неполитическими, общественными ценностями и институтами. Только ее не интерпретируют как самостоятельную тенденцию. Это, обычно, интерпретируется как наследие прежних, несовершенных состояний идентичности, от которых эта идентичность естественным образом удаляется и становится все более «чисто политической», гражданской. Если следовать логике такой интерпретации, то гражданское общество в России можно будет считать сделанным делом тогда, когда каждый гражданин перестанет ощущать себя частью общества и станет мыслить себя частью государства. От такой, достаточно распространенной в консервативной политической философии 19 века трактовки сущности гражданского общества, современная политическая наука, однако, ушла, и видит в положении правового государства и гражданского общества в политике не одни моменты синтеза, но и моменты их самостоятельности тоже.

Обращение особенного внимания на это отклонение вектора формирующейся политической идентичности необходимо, когда мы говорим не о российском обществе в целом, а о политических идентичностях социальных групп. Тех же военнослужащих, например. Тут обнаруживается, что важной частью структуры их политического интереса является установление оптимальной (с точки зрения получения от этого различных статусных, правовых и ресурсных выгод) дистанции, как от интересов других социальных групп, так и от интересов элит, олицетворяющих реальную государственную власть. Получается, что вектор формирующихся идентичностей, если описывать идентичность линейно, не имеет тенденции отклоняться радикально в ту или другую сторону, в сторону ассоциирования преимущественно с политическими интересами и действиями государства или политическими ценностями общества в целом. Этот вектор постоянно колеблется между двух границ, и амплитуда колебаний, как можно предположить, зависит от многих условий. Близость интересов общества и государства, выраженная в формате идеологии, например, очевидно, делает коридор формирования идентичностей более узким, а амплитуду колебаний политико-культурной позиции индивида или группы относительно небольшой. Этот «коридор» может сузить выдвижение, например, стратегического проекта, от которого зависит судьба государства и общества, вроде проекта системных реформ или модернизации. В то же время, практическая реализация этих проектов, последствия их для общества и государства могут рас-