



**ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВА
И БИЗНЕСА В РЕГИОНАХ**

Саратовский государственный университет
имени Н.Г. Чернышевского
Юридический факультет
Институт государства и права Российской академии наук
(Саратовский филиал)
Научно-образовательный центр правовой политики
в сфере предпринимательства
Саратовское региональное отделение
ассоциации юристов России

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА В
РЕГИОНАХ**

*Материалы Международной научно-практической конференции
(2-3 июля 2010 года в г. Саратове)*

Саратов 2010

УДК [316.334.3+316.334.2]: 34] (470+571) (082)

ББК 60.56 (2 Рос) я 43

П 49

Политико-правовые технологии взаимодействия власти, общества и бизнеса в регионах: Материалы междунар. науч.-практ. конференции. Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2010. -- 309 с.

ISBN 978-5-91879-056-4

В предлагаемых статьях сборника исследуются политико-правовые механизмы взаимодействия государства, гражданского общества и бизнеса в условиях кризиса, предлагаются пути проведения реформ в современной России.

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

Редакционная коллегия:

Г.Н. Комкова, д-р юрид. наук (отв. редактор); И.И. Кузнецов, канд. полит. наук (зам. отв. редактора); А.А. Вилков, д-р полит. наук; Н.И. Шестов д-р полит. наук; Ф.А. Весгов, канд. юрид. наук; А.Н. Иванов, канд. юрид. наук; Т.В. Симонова, канд. юрид. наук; Е.Н. Тогузаева, канд. юрид. наук; Н.Н. Филатов, канд. ист. наук; С.А. Куликова, канд. филол. наук (отв. секретарь); Е.В. Бердникова, канд. полит. наук; Е.А. Крючкова, канд. юрид. наук; Ю.В. Барзильова, канд. юрид. наук; Д.В. Попонов, канд. полит. наук; М.В. Данилов, канд. полит. наук.

УДК [316.334.3+316.334.2]: 34] (470+571) (082)

ББК 60.56 (2 Рос) я 43

*Издание осуществлено в рамках реализации
научно-исследовательского проекта РФФИ
«Политико-правовые технологии взаимодействия
власти, общества и бизнеса в регионе»
(проект 1-06-00475-а)*

ISBN 978-5-91879-056-4

© СГУ имени Н.Г. Чернышевского, 2010

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Предисловие</i>	7
<i>Алексеев Ю.М.</i> Коммуникационная функциональность сайтов региональных отделений политических партий.....	8
<i>Ананьева М.К.</i> Гражданское общество как новая социальная реальность России.....	10
<i>Аникин С.Б.</i> К вопросу о структуре полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере совместного ведения.....	14
<i>Афанасьев С.Ф.</i> Значение практики для российского гражданского процессуального права в контексте защиты прав предпринимателей.....	17
<i>Байниязова З.С.</i> Роль правовой системы в формировании единой экономической основы гражданского общества в Российском государстве.....	20
<i>Барзилова Ю.В.</i> Правовые основы развития приграничного сотрудничества в свете процесса глобализации.....	22
<i>Бердникова Е.В., Соловых С.Н.</i> Правовой механизм общественного контроля в сфере взаимодействия власти и бизнеса.....	24
<i>Бизазиева С.С.</i> Роль парламентской оппозиции во взаимодействии власти и общества в регионе (на примере Саратовской области).....	28
<i>Богданов А.В.</i> Взаимодействие власти, общества и бизнеса как фактор социально-политического развития.....	31
<i>Богомолов С.Е.</i> Практика взаимодействия Саратовской областной думы с бизнесом.....	35
<i>Гондаренко Е.С., Пузилов Р.В.</i> Стимулирование и поощрение взаимодействия власти, общества и бизнеса как один из приоритетов российской правовой политики.....	38
<i>Бормотов В.Е.</i> Общая воля как источник учредительной власти: проблемы теории.....	42
<i>Вестов Ф.А.</i> Отдельные аспекты политико-правовых представлений о правовом государстве в учении Цицерона.....	45
<i>Власова Е.Л.</i> Роль Уполномоченного по правам человека в Саратовской области в сфере правового просвещения граждан.....	49
<i>Власова О.В.</i> Государственная власть и общественные организации в России: вопросы взаимодействия.....	51
<i>Габдуалиев М.Т.</i> Сход граждан в Республике Казахстан: проблемы правового регулирования.....	54
<i>Головченко В.И.</i> «Правая» оппозиция в России в условиях мирового финансового кризиса.....	58
<i>Григорян Е.Р.</i> Транспарентность органов власти как основная проблема развития демократического общества: политико-правовой аспект.....	61
<i>Даурова Т.Г.</i> Роль государства в развитии малого бизнеса в постсоветской России.....	64
<i>Деманова С.В.</i> Проблемы взаимодействия власти, общества и бизнеса в сфере высшего профессионального образования.....	68
<i>Елистратова В.В.</i> О некоторых аспектах эффективного взаимодействия власти, общества и бизнеса.....	72

<i>Етифанов А.Е., Абдрашитов В.М.</i> Роль новых источников права в социально-экономическом развитии России (в аспектах реализации положений о справедливом правосудии)	75
<i>Зарубина М.Н.</i> Гражданско-правовая ответственность суда (судей) в системе конституционных основ выработки моделей взаимодействия власти и общества	78
<i>Иванников И.А.</i> Национальный аспект политико-правовых технологий взаимодействия власти, общества и бизнеса на юге Российской Федерации	82
<i>Ильницкий Д.А.</i> Финансирование оппозиционной деятельности: участие органов публичной власти и бизнеса	85
<i>Илюхина Ю.Ю.</i> Теоретические аспекты реализации конституционных прав и свобод личности	89
<i>Ишеев К.А.</i> Присяга высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как фактор соблюдения региональной конституции (устава)	92
<i>Ишутина В.О.</i> Подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов	95
<i>Иценко С.А.</i> Реализация административно-правового статуса общественных спортивных объединений в российском и международном спортивном движении	98
<i>Кабышева Е.В.</i> Реализация принципа справедливости в деятельности органов прокуратуры по защите прав субъектов бизнеса	105
<i>Касаева Т.В.</i> Лоббизм как элемент взаимодействия власти, общества и бизнеса	108
<i>Колесников Е.В., Плотникова И.И.</i> Основные социальные права граждан: некоторые вопросы теории	111
<i>Комкова Г.Н.</i> Общественный контроль как универсальная форма взаимодействия законодательной власти и гражданского общества в субъектах Российской Федерации	118
<i>Кондратьева Е.В.</i> Правовое воспитание студентов: современные подходы	120
<i>Коржиков О.Н.</i> Правоохранительный механизм и социальная ответственность бизнеса: теоретический аспект	123
<i>Костюк М.С.</i> Правовое регулирование развития информационных технологий в сфере государственного управления	131
<i>Кресин А.В.</i> Сравнительное правоведение: российская и зарубежная школы	134
<i>Кретова И.В.</i> Взаимодействие органов власти и общественных организаций в борьбе с дискриминацией по национальному признаку в субъектах Российской Федерации	138
<i>Кривов А.А.</i> Проблемы определения размера компенсации морального вреда	141
<i>Крючкова Е.А.</i> Роль главы государства в стратегии технологической модернизации и инновационном развитии России	144
<i>Куликова С.А.</i> Технологии цензурного контроля в современной России	150

<i>Курочка Е.В.</i> Вопросы наказания за преступления в сфере экономики по Российскому уголовному законодательству.....	155
<i>Лазанчина Л.М.</i> Производные ценные бумаги (деривативы) как объекты гражданских правоотношений.....	158
<i>Лазарева О.В.</i> Влияние политико-правовых технологий на процесс взаимодействия власти, бизнеса и общества.....	161
<i>Липчанская М.А.</i> Соотношение понятий «государственное управление» и «управление делами государства»: постановка проблемы.....	165
<i>Лобанов И.В.</i> Проблемы взаимодействия органов исполнительной власти субъектов РФ с федеральными органами исполнительной власти.....	168
<i>Малько Е.А.</i> Арбитражная процессуальная правовая политика и гражданская процессуальная правовая политика: проблемы соотношения.....	173
<i>Мальцева Т.Г.</i> Особенности применения норм «мягкого» права.....	176
<i>Мамочкина Е.М.</i> Проблемы взаимодействия власти, общества и бизнеса в социально-экономической сфере.....	178
<i>Мелихов В.А.</i> Процессуальная ответственность: понятие и признаки.....	181
<i>Меньшикова А.А.</i> Власть и общественность: споры вокруг административной реформы Ф. Д. Рузвельта в 30-е годы 20 века.....	184
<i>Мишуев Д.Ф.</i> Конституционные основы экономической деятельности.....	188
<i>Мишуева Т.В.</i> Конституционные основы ограничения государственной власти.....	191
<i>Михайлов А.Е.</i> Проблемы региональной правоохранительной политики взаимодействия власти, общества и бизнеса.....	194
<i>Московская П.Г.</i> Законность как режим взаимодействия власти и бизнеса.....	198
<i>Нерсисян А.Г.</i> Прямое президентское правление как мера федеральной интервенции.....	200
<i>Николаев В.Е.</i> Роль негосударственных организаций в формировании механизма защиты авторских прав в России второй половины XIX – начала XX вв.	203
<i>Никулина О.М.</i> Понятие «воспитание» в нормах конституций и уставов субъектов РФ.....	206
<i>Панов А.Т.</i> Проблемы эффективности права.....	208
<i>Панова Ю.А.</i> Причины и условия преступлений в сфере экономики.....	211
<i>Пастушенко Е.Н.</i> Опыт взаимодействия территориального учреждения Банка России и кредитных организаций в Саратовской области.....	214
<i>Плешаков А.П.</i> Взаимодействие власти и общества в условиях российской модернизации.....	217
<i>Полянский В.В.</i> Конструктивные и деструктивные факторы взаимодействия институтов публичной власти, общества и бизнеса.....	221
<i>Портенко Н.Н.</i> Правовые основы взаимодействия власти и общества при защите жилищных прав граждан.....	227
<i>Потапенко Е.Г.</i> Интеграция в праве и систематизация законодательства.....	230
<i>Пузиков Р.В.</i> Правовая политика в сфере взаимодействия власти, общества и бизнеса: к постановке проблемы.....	233

<i>Россошанский А.А.</i> Особенности реализации арбитражными судами Российской Федерации конституционного принципа равенства в производстве дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.....	236
<i>Россошанский А.В.</i> Роль СМИ во взаимодействии власти и общества (на примере ГТРК «Саратов»).....	239
<i>Рыхлова Л.А.</i> Специфика технологии российской политической экспертизы в отношениях власти и общества.....	243
<i>Синюков С.В.</i> Механизм регионального правотворчества.....	246
<i>Синюкова Т.В.</i> Проблемы формирования региональных правовых систем.....	250
<i>Смотрова Л.И.</i> Проблема взяточничества в региональной политике взаимодействия власти, общества и бизнеса.....	253
<i>Соколов А.Ю.</i> Заключение ограничивающего конкуренцию соглашения или осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий.....	255
<i>Соломонов В.В.</i> Роль предмета уголовного права в регулировании общественных отношений, связанных с бизнесом и предпринимательством.....	261
<i>Спрыгина Е.А.</i> Взаимодействие власти, общества и бизнеса в условиях глобализации.....	265
<i>Спрыгина С.В.</i> Задачи совершенствования законодательства в свете национальной безопасности России.....	268
<i>Татарников Д.Г.</i> Провинции и их управление в республиканском Риме (III – II вв. до н. э.).....	272
<i>Тогузаева Ф.Н.</i> Актуальные вопросы информирования предпринимателей об изменениях законодательства.....	275
<i>Трофимов В.В.</i> Публично-правовые технологии управления экономикой: позитивные и негативные факторы правовой динамики.....	277
<i>Фаст О.Ф.</i> Осуществление гражданских прав и обязанностей при реализации договора перевозки автомобильным транспортом.....	280
<i>Цыбулевская Е.В.</i> Взаимодействие Центрального банка Российской Федерации с кредитными организациями: некоторые проблемы.....	285
<i>Цыбулевская О.И.</i> Этические кодексы как связующее звено между властью, обществом и бизнесом.....	288
<i>Цыганкова А.А.</i> Правовая политика Народного комиссариата земледелия СССР по переселению крестьян.....	292
<i>Четвериков Е.В.</i> О повышении эффективности использования региональных средств в сфере закупок для государственных нужд.....	293
<i>Шепелев А.Н.</i> Язык предпринимательства.....	296
<i>Шляпникова О.В.</i> Криминогенные и криминальные подростково-молодежные формирования и их роль в криминализации российского бизнеса.....	299
<i>Шуршалова Е.С.</i> Государственная защита прав беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации.....	303
Сведения об авторах.....	307

ПРЕДИСЛОВИЕ

Предлагаемый сборник научных статей представляет собой материалы выступлений авторов на Международной научно-практической конференции «Политико-правовые технологии взаимодействия власти, общества и бизнеса в регионах», проходившей 2-3 июля 2010 г. в Саратове.

Данная проблема стала особенно актуальна в период преодоления последствий финансово-экономического кризиса, когда возникла необходимость консолидировать все силы общества для преодоления его последствий. Это стало предметом основательного научного анализа, обобщения передового опыта деятельности как органов государственной власти субъектов Федераций, так и общественных организаций, представителей бизнеса.

На конференции предметом обсуждения стали как конституционно-правовые основы выработки моделей взаимодействия власти, общества и бизнеса в регионах, так и политические и правовые аспекты преодоления институциональных рисков такого взаимодействия. В ходе дискуссий отмечалось, что во многих субъектах Российской Федерации не отработана в полной мере методика взаимодействия власти, общества и бизнеса, что негативным образом влияет, прежде всего, на жизнь и деятельность населения региона. Использование выводов и предложений, высказанных в ходе научных сообщений, позволит если не решить полностью, то приблизиться к решению наиболее острых и актуальных проблем взаимодействия власти, общества и бизнеса в субъектах российской и зарубежных федераций.

*Г.Н. Комкова,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор,
декан юридического факультета
Саратовского государственного университета
им. Н.Г. Чернышевского*

КОММУНИКАЦИОННАЯ ФУНКЦИОНАЛЬНОСТЬ САЙТОВ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОТДЕЛЕНИЙ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Эффективное функционирование партийной системы, как в масштабах государства, так и на уровне отдельных регионов России, во многом зависит от степени открытости партий обществу, от их готовности к полноценному диалогу с властью и электоратом. Коммуникации партий с органами государственной власти в последние годы стали налаживаться. Вместе с тем сохраняются барьеры для партийного общения с населением. По нашему мнению, одним из самых действенных инструментов активизации коммуникаций партий и электората, в том числе и в региональной политике, является усиление присутствия партийных структур и интересов в интернет-пространстве.

По нашему мнению, сайт регионального отделения политической партии должен решать четыре основные задачи:

1. Быть средством коммуникации между членами и сторонниками партии и руководством регионального отделения;
2. Способствовать привлечению в партийные ряды новых членов и сторонников;
3. Формировать позитивный образ регионального отделения партии в средствах массовой информации;
4. Служить каналом коммуникации регионального отделения партии со структурами гражданского общества, ведущими свою деятельность в регионе.

В целях измерения коммуникационной функциональности сайтов региональных отделений политических партий была адаптирована шкала суммарных оценок, предложенная О.И. Чуркиной для исследования сайтов НКО¹. Для построения шкалы мы опирались на четыре функции сайта партийного отделения, обозначенные выше. Если сайт содержит информацию для реализации этих четырех функций, то он может эффективно действовать как средство коммуникации. Каждая из функций является параметром, измерение которого нужно представить в виде переменной, которая может принимать значение от 0 до 1. «0» означает отсутствие проявления данной функции или отсутствие на сайте содержания такого рода информации, «1» означает высокую степень проявления данной функции. Диапазон от 0 до 1 представляет собой пространство реализации функции. Конкретное значение зависит от того, какими средствами, насколько полно и

¹ См.: Чуркина О.И. Интернет-коммуникации российских гражданских ассоциаций // Вестник РГГУ. 2008. №2.

эффективно сайт реализует ту или иную функцию, оно определяется экспертным путем. В роли эксперта выступил сам автор. Объектом анализа в данном случае являлись сайты саратовских региональных отделений четырех крупнейших парламентских партий России: «Единая Россия», КПРФ, «Справедливая Россия», ЛДПР.

В результате сравнительного анализа были получены данные о коммуникативной функциональности сайтов региональных партийных отделений, которые были сведены в следующую таблицу:

Коммуникативная функциональность сайтов саратовских региональных отделений парламентских партий

Показатель	«Единая Россия»	КПРФ	«Справедливая Россия»	ЛДПР
Коммуникация руководителей и рядовых членов партии	0,8	0,6	0,7	0,5
Коммуникация с потенциальными членами партии	0,5	0,4	0,6	0,4
Коммуникация со СМИ	0,6	0,3	0,4	0,1
Коммуникация с институтами гражданского общества	0,2	0	0,2	0
<i>Общая функциональность</i>	<i>2,1</i>	<i>1,3</i>	<i>1,9</i>	<i>1</i>

Полученные показатели позволяют сделать некоторые выводы. Первый и самый очевидный вывод заключается в том, что коммуникативный потенциал интернет-ресурсов региональные отделения партий используют крайне слабо: в лучшем случае наполовину («Единая Россия») в худшем -- на четверть (ЛДПР). Особенно удивляет такое положение вещей в случае с оппозиционными партиями. Ведь, по сути, Интернет – на сегодня единственное пространство, где они могут на равных конкурировать с правящей партией, не опасаясь цензуры и недостатка финансовых средств. В сознание руководителей оппозиционных партий необходимо активно внедрять понимание значимости Интернета как средства политической коммуникации.

Второй вывод состоит в том, что сайты региональных отделений партий являются, по большому счету, хранилищем разнообразной статистической информации, а не живым средством общения политически активных граждан. Об этом свидетельствует тот факт, что почти половина общей коммуникативной функциональности была получена за счет коммуникаций руководства и действующих членов партии. Именно им в первую очередь (если

не считать исследователей-политологов) предназначены различные данные о структуре партии, партийные документы и прочая информация. Заполнение данных разделов контентом – самая простая процедура.

В-третьих, коммуникации партий с потенциальными членами осуществляется во многом формально. Региональные сайты содержат лишь сухую официальную информацию, без мотивировочной части, не привязанную к текущему политическому моменту, к актуальным политическим событиям.

В-четвертых, о более-менее эффективной коммуникации со СМИ можно говорить лишь в случае «Единой России». Региональные сайты других партий никакого интереса для газет, телевидения и радио практически не представляют. Это также свидетельствует о слабом понимании региональными лидерами политических возможностей Интернета. Ведь сайт регионального отделения той или иной оппозиционной партии мог бы стать отличной площадкой для вбрасывания информационных поводов. Но этого не происходит.

Наконец, пятый вывод заключается в том, что сайты региональных отделений в крайне малой, а то и нулевой мере способствуют расширению межсекторного политического партнерства. Имеются в виду коммуникации с институтами гражданского общества. Это самое слабое место коммуникативной функциональности проанализированных нами сайтов. Вместе с этим, здесь заключен и самый большой потенциал роста коммуникативной функциональности.

М.К. Аваньева,
Саратовский государственный
университет
им. Н.Г. Чернышевского

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО КАК НОВАЯ СОЦИАЛЬНАЯ РЕАЛЬНОСТЬ РОССИИ

За прошедшие два десятилетия реформ страна радикально преобразилась. Кардинально изменились основы социально-экономической жизни общества, сложилась новая политическая система, качественно изменилась социальная структура, трансформировались культурные нормы и мировоззренческие установки людей. Одним словом, изменения затронули как основные сферы жизнедеятельности людей, так и их повседневную жизнь. Глубина преобразований и их результаты позволяют российским ученым уверенно говорить о том, что российское общество в настоящее время представляет собой новую социальную реальность¹.

Вместе с тем, преобразования последних десятилетий сопровождались жесткими социальными потрясениями, когда реальные доходы населения

¹ См.: Горшков М.К. Российское общество как новая социальная реальность // Россия реформирующаяся. Вып. 6. М., 2007. С. 3.

уменьшились в разы, когда из-за резкого недофинансирования со стороны государства многие общественные услуги стали коммерческими и фактически недоступными для большей части населения. Все это наиболее полно проявилось в глубоком социально-экономическом расслоении общества. Сформировавшееся социальное неравенство затрагивает практически все стороны, аспекты и сферы жизнедеятельности российского общества — экономическую, социальную, социокультурную, этическую, политическую и информационную. Возникли новые социальные группы (частные предприниматели, наемные работники частного сектора, сотрудники бюджетных организаций, самозанятые и т. п.), формирующие и актуализирующие новые социальные интересы, постепенно преобразуемые в новые общественные ценности. А в целом, сформировавшееся социальное неравенство, по мнению ученых, привело к распределению населения России на социальные страты, уровень и качество жизни которых принципиально различны. При этом, сложившаяся модель стратификации современного российского общества по показателям уровня жизни приняла устойчивые формы.

В литературе констатируются серьезные социальные различия между группами общества, наиболее четко проявляющиеся между большинством и относительно благополучным меньшинством населения страны. Исследования ИС РАН показывают серьезный разрыв между общественными ожиданиями и реальной повседневностью в социальной сфере. Различия в базовых условиях жизни проявляются в представлениях людей о социальной справедливости и допустимых уровнях социального неравенства. А это исключительно важно, поскольку общество, где две трети населения в большей или меньшей степени ощущают себя представителями «низов» является неустойчивым и отличается высокой социальной напряженностью¹.

Большинство исследователей убеждено в том, что гражданское общество в современной России сформировалось, хотя и представляет собой слабое и только еще развивающееся социальное явление. Но разброс мнений о российском гражданском обществе достаточно широк: от оценки его как «развивающегося», «формирующегося» до полного отрицания его существования в современных условиях.

А. Галкин исходит из того, что модернизация политической системы России, более интенсивное включение в мировой политической процесс привели как к развитию существовавших форм общественных объединений, так и к появлению новых в лице политических партий, правозащитных организаций, негосударственных СМИ, благотворительных фондов, новых социальных движений и т. д. Вместе с тем, гражданское общество в России представляет собой совокупность объединений, но не целостную систему.

¹ Там же. С. 4, 6-7.

Поэтому, хотя гражданское общество и оказывает влияние на деятельность государства, оно не определяет его основных направлений развития.¹

По мнению В. Левашова, гражданское общество в современной России, вероятно, является незрелым, социально и политически неэффективным, т. е. имеет развивающийся характер. Результаты социологических исследований позволяют говорить только о том, что российское общество не является в полной мере гражданским. Всего 12% опрошенных считают, что проводимые в стране экономические преобразования отвечают их интересам. Вот они, по мнению ученого, и составляют реальный потенциал гражданского общества, существующего сегодня в России, по признаку совпадения интересов граждан и социальной направленности проводимой экономической политики. Поэтому можно сказать, что для 12% граждан нашей страны сегодня гражданское общество состоялось, остальная часть населения страны проживает в другом обществе. И ее ощущения, оценки и мнения не позволяют идентифицировать это общество как гражданское².

В современных условиях имеет смысл говорить о возникновении тяги к более долговременной горизонтальной и вертикальной консолидации населения. Активизируется деятельность на региональном и местном уровне - например, проводят референдумы и регулярные «круглые столы», обеспечивающие систематическое сотрудничество при решении практических проблем. Организуются форумы на федеральном уровне, объединяющие руководителей проектов и экспертов из разных регионов России (примером может служить гражданское движение «Против коррупции»). Растет также число конференций по проблемам корпоративного гражданства, где обсуждается роль российского и иностранного бизнеса в области социальных инвестиций и общественного развития. Если учесть эти и другие обстоятельства и тенденции, то вряд ли можно утверждать, что российское гражданское общество остается фрагментарным или вообще отсутствует. В то же время нельзя сказать, что оно существует в рамках неких устойчивых традиций. Скорее, наблюдаемые сейчас процессы указывают на появление новых стратегий, которые отражают взаимодействие и взаимную адаптацию всех участвующих сторон, а также их реакцию на меняющиеся линии поведения каждой из них³.

Представление о слабости российского гражданского общества уже стало общим местом.

По мнению В. Левашова, включенность граждан в политическую жизнь страны в значительной степени определяется социально-политической отчужденностью граждан. Он констатирует: граждане во все возрастающем

¹ См.: Гайкин А.И. Гражданское общество в России: формы существования и основные виды деятельности // Публичное пространство, гражданское общество и власть: Опыт развития и взаимодействия. М., 2008. С. 75-76.

² Левашов В.К. Мера гражданственности в социализации // Социологические исследования. 2007. № 1. С. 57, 58.

³ См.: Шмидт Д. Какое гражданское общество существует в России? // Pro et Contra. 2006. № 1. С. 8-9.

количестве считают, что они не могут повлиять на политические процессы в стране¹.

К факторам, препятствующим формированию гражданского общества, в литературе также относят новизну стоящих перед страной проблем и возникающие в этой связи возможные ошибки их решения; разнородность социального, экономического, культурного уровней развития субъектов РФ, отрицательно влияющую на динамику всех процессов российского транзита; отсутствие национальной идеи, которая могла бы интегрировать и консолидировать нацию в решении общих задач. Наиболее негативными выступают политические факторы, контуры которых описывают следующим образом: сложившаяся в стране корпоративно-бюрократическая коррумпированная государственность; нарушение принципов правового государства, прежде всего «равенства граждан перед законом»; реальное игнорирование политической элитой страны человека как цели, объекта и конечного результата проведения в стране реформ; отсутствие политической воли и профессионализма у представителей верховной власти.

Таким образом, аргументы, приводимые в поддержку тезиса о том, что гражданское общество в современной России является еще неразвитым, системно не оформленным и т. п., являются вполне справедливыми и убедительными с научной точки зрения.

Тем не менее, мы можем утверждать, что современная российская действительность отличается довольно высоким динамизмом и развитием ассоциативных форм проявления гражданского общества. В экономической области – это деятельность частных и семейных фирм, политическое пространство активно осваивается многочисленными партиями и движениями, общегражданская сфера – самыми разнообразными объединениями: от творческих союзов до комитетов территориального самоуправления.

Можно сказать, что особенность современной России состоит в том, что потребность в самостоятельно организованной среде повседневной жизни, регулируемой недвусмысленными, понятными гражданам нормами, находится в противоречии с зависимостью ее организации от социальных институтов, пользующихся властными полномочиями для произвольной регламентации гражданских прав.

Авторский подход к пониманию современного российского гражданского общества основывается на том, что оно не рассматривается как нечто статичное, а учитывается и его постоянное в той или иной степени или сфере изменение, связанное с постановкой вопросов, выдвижением требований, их решением или снятием и т. п., что больше соответствует самой процессуальной природе социальной реальности.

¹ См.: Левашов В. К. Гражданское общество и демократическое государство в России // Социологические исследования. 2006. № 1. С. 11.

К ВОПРОСУ О СТРУКТУРЕ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ В СФЕРЕ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ*

В Основные параметры всей системы государственной власти и ее стержневого элемента - исполнительной власти обусловлены Федеративным устройством России. Согласно ч. 1 ст. 5 Конституции РФ Российская Федерация состоит из равноправных субъектов Федерации.

В соответствии с ч. 2 ст. 5 Конституции РФ в качестве основы федеративного устройства Российской Федерации провозглашается единая система государственной власти. При этом субъекты Федерации наделяются правом самостоятельно устанавливать собственную систему органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ).

Важным системообразующим элементом федеративных отношений выступит совместное ведение Федерации и ее субъектов, пределы которого определены в ст. 72 Основного Закона. Совместное ведение как комплексный государственно-правовой институт выступает узловым компонентом в системе государственно-властных отношений между Федерацией и субъектами РФ. В свою очередь органы государственной исполнительной власти федерального и регионального уровней, а также исполнительные органы местного самоуправления образуют исполнительную вертикаль¹.

Властная распорядительная деятельность органов исполнительной власти, осуществляемая для воплощения в жизнь предмета совместного ведения, выступает практической основой, обеспечивающей единство всей системы исполнительной власти в Российской Федерации. Данный вывод вытекает из содержания ч. 2 ст. 77 Конституции, устанавливающей, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации в пределах ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Норма ст. 72 Конституции не только очерчивает границы правового пространства, находящегося в совместном ведении двух субъектов правового регулирования -- Российской Федерации и субъектов РФ, но и охватывает своим содержанием совокупность правовых явлений и процессов. Совместное ведение выступает конституционно-правовой основой институционализации

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ (проект № 08-03-00418а).

¹ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право России. М., 2008. С. 280.

государственно-властных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами, а также формирования и практической реализации механизма правового регулирования общественных отношений субъектами РФ. Это выражается в том, что совместное ведение является юридической основой оформления и закрепления субъектами РФ своего государственно-правового статуса; построения субъектами РФ системы органов государственной власти в соответствии с ч. 2 ст. 11 и ст. 77 Конституции РФ; создания субъектами РФ собственной, в границах единой российской правовой системы, нормативной правовой базы; формирования системы вертикальных и горизонтальных государственно-властных связей между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления; обособления системы юридических отношений, составляющих исключительные полномочия субъектов РФ в соответствии со ст. 73 Конституции РФ.

Таким образом, совместное ведение РФ и субъектов РФ выступает системообразующим правовым образованием. Российская Федерация и субъекты РФ, практически реализуя предмет совместного ведения, формируют вертикальные и горизонтальные государственно-властные отношения между органами государственной власти федерального и регионального уровней, органами местного самоуправления, объективно необходимые для функционирования всей системы государственного управления делами общества в широком и узком понимании.

Правовую основу полномочий исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, порядка взаимодействия с федеральными органами государственной власти составляют Конституция РФ, федеральное конституционное и федеральное законодательство, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации¹, договоры о разграничении полномочий.

Конституционной основой институционализации полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ по вопросам совместного ведения выступает материально-правовая структура предмета совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). Материально-правовая структура совместного ведения представляет собой сложное юридическое образование, включающее: а) сферы общественной жизни (правопорядок, общественная безопасность, природопользование, охрана окружающей среды, памятников истории и культуры и т.п.); б) конкретные полномочия (осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий и т.д.); в) государственные функции (защита прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств, координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства

¹См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 5 апреля 2010 г.) // СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005; 2010. № 15, ст. 1736.

и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение и т.д.)¹; г) отдельные отрасли законодательства (п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Таким образом, структура полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ находится в непосредственной зависимости от материально-правового наполнения предмета совместного ведения в целом. Иными словами, органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляя полномочия по реализации предмета совместного ведения, функционируют по следующим направлениям: а) исполнительная деятельность по осуществлению функций государственного управления; б) исполнительная деятельность в отраслях и сферах государственного управления; в) исполнительная деятельность по реализации отраслевого законодательства совместного ведения.

В литературе обоснованно отмечается, что современное правовое обеспечение деятельности органов исполнительной власти федерального и регионального уровней по реализации предмета совместного ведения на сегодняшний день не способствует реализации конституционных положений о единстве системы органов государственной власти в Российской Федерации. Это связано с тем, что на территориях субъектов РФ в рамках реализации предмета совместного ведения одновременно функционируют как федеральные, так и региональные органы исполнительной власти отраслевой и функциональной компетенции. И их деятельность не упорядочена на законодательном уровне². В таких условиях достаточно затруднительным представляется нормативно четкое определение полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ по предмету совместного ведения. Еще одним негативным фактором, влияющим на полноту закрепления полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ, является нестабильность предмета совместного ведения. В качестве примера может служить динамика правового регулирования по ряду вопросов совместного ведения: обеспечение законности, охрана общественного порядка, ликвидация ЧС, режим пограничных зон (п. «а» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, органы исполнительной власти, реализующие данные полномочия, фактически имеют двойственную природу (федеральную и региональную)³. Несмотря на это, полномочия по этим вопросам реализуются исключительно органами федерального подчинения (Минюст РФ, МВД РФ, ФСБ РФ, МЧС РФ). Тем самым, без изменения Конституции РФ исполнительная деятельность по целой совокупности вопросов совместного ведения фактически осуществляется исключительно Российской Федерацией.

¹ См.: Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: учеб.-практ. пособие. М., 1998. С. 178.

² См.: Лужков Ю.М. Путь к эффективному государству. План преобразования системы государственной власти и управления в Российской Федерации. М. 2002. С. 57; Барццц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М. 2008. С. 430.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19- П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области» // СЗ РФ. 1997. № 51, ст. 5877.

Допустимость регулирования отношений по предмету совместного ведения не только законами, но и иными федеральными нормативными актами обоснована правовой позицией Конституционного Суда РФ, сформулированной в Постановлении от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации»¹. Однако представляется, что данная правовая позиция Конституционного Суда РФ не охватывает своим содержанием вопросы перераспределения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Таким образом, для полноты формирования полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ по предмету совместного ведения очевидно необходимы четкие конституционно-правовые ориентиры не только закрепления, но и перераспределения полномочий органов исполнительной власти федерального и регионального уровней.

С.Ф. Афанасьев,
Саратовская государственная
академия права

ЗНАЧЕНИЕ ПРАКТИКИ ДЛЯ РОССИЙСКОГО ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА В КОНТЕКСТЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ*

К целям российского гражданского судопроизводства относят не только защиту прав физических лиц, не обладающих специальным правовым статусом, но и предпринимателей. Между тем, как ни парадоксально, простой вопрос о том, является ли практика источником знаний о гражданском процессуальном праве, на протяжении долгого времени решался и решается неоднозначно.

Русская дореволюционная правовая мысль, во многом базировавшаяся на немецкой классической юридической литературе, не избежала четкого теоретического и практического размежевания. Во всяком случае, применительно к гражданскому процессуальному праву и судопроизводству труды отвлеченного и эмпирического характера старались не совмещать: учебный материал в целом основывался на теории², судебные руководства – на практике с извлечением выводов из постановлений органов правосудия³. Некоторые авторы (в частности А. Боровиковский, долгое время собиравший судебную практику)⁴, специально указывали, что не претендуют при написании работ на какую-либо научную ценность, хотя это было далеко не так.

¹ СЗ РФ. 1998. № 3, ст. 2792.

*Статья подготовлена при поддержке РИФ (проект № 09-03-00181а).

² См.: *Маврин М.И.* Теория гражданского процесса. Одесса, 1881; *Васьковский Е.В.* Курс гражданского процесса. М., 1913. Т. 1. и др.

³ См.: *Победоносцев К.П.* Судебное руководство. СПб., 1872. и др.

⁴ См.: *Боровиковский А.* Отчет судьи. СПб., 1909. С. XIII.

Пожалуй, наиболее удачный вариант совмещения априоризма теории и утилитарного опыта прослеживался в рамках создания «практических руководств для студентов и начинающих юристов», в которых кратко излагались общие сведения о гражданском процессе, а равно приводились и обсуждались некоторые коллизии, получившие свое урегулирование посредством судебной деятельности¹. Подобные произведения показывали насколько важно не отрывать теорию от практики, поскольку этот негативный процесс не только не обогащал её, но вел к догматизации и выхолащиванию всего того, что соприкасалось с реальностью. В связи с чем Е.А. Нефедьев призвал исследователей гражданского процессуального права обратить свой взор на судебную практику как одну из задач и элементов данной отрасли научных знаний. «Без такого исследования мы часто будем принимать мертвые буквы закона за источник права, мы часто будем видеть право не в том свете, в каком оно является в действительности. – Отмечал Е.А. Нефедьев. – Судебная практика, назначение которой состоит в том, чтобы применять законы в жизни, наталкивается постоянно на массу случаев, которые не мог предвидеть законодатель. Разрешая их, она содействует развитию права под влиянием потребностей, указываемых жизнью»².

Слова, произнесенные в 80-х г. позапрошлого столетия на тот момент приват-доцентом Императорского Казанского университета в рамках вступительной лекции, актуальны для современной науки гражданского процессуального права, перенявшей многие достоинства и недостатки дореволюционной юридической доктрины, среди прочего и абстрагирование от повседневных правовых реалий.

Отнюдь не умаляя ценность сугубо теоретических изысканий, результатом которых в идеале становится система идей обобщающего и ориентирующего характера, дающих целостное представление об изучаемом предмете, тем не менее приходится констатировать: сегодня молодые ученые в лучшем случае излагают инновационные суждения без анализа индивидуального прикладного опыта, как следствие, их умозаключения обретают вид рафинированных и отвлеченных; в худшем – идут по пути более или менее качественного компилирования общепринятых мнений известных юристов (*communis opinio doctorum*), высказанных давно и касательно иных историко-правовых условий. Однако в обоих случаях научная деятельность оказывается изолированной от юридической действительности, ибо не имеет обратной связи с практикой и выявленными с её помощью недостатками механизма правового регулирования сложных общественных отношений. Это категорически неприемлемо для отраслевых наук, и в особенности науки гражданского процессуального права, которая достаточно привязана к нормативной ткани правового организма и обязана учитывать необходимость адаптации теоретического мышления к судебной эмпирике.

¹ См.: Исаченко В.Л. Русское гражданское судопроизводство. Практическое руководство для студентов и начинающих юристов. СПб., 1910.

² Нефедьев Е.А. Задача и элементы науки гражданского процесса. Казань, 1883. С. 21.

Причем означенная обратная связь не может выражаться только в виде обычной апробации выдвинутых теоретических положений, ведь индуктивное изучение частных судебных казусов в одинаковой мере позволяет сделать выводы высокой степени абстракции по проблеме, на которой наука гражданского процессуального права ранее не фокусировала свое внимание. Для того, чтобы не быть голословным, приведем лишь один из множества возможных примеров. Так, обращение к текущей практике судов кассационной инстанции, занимающихся проверкой законности и обоснованности не вступивших в законную силу решений, показывает, что служители Фемиды иногда совершают действия, не предусмотренные нормами гражданского процессуального закона либо инструкциями по делопроизводству, в частности снимают гражданское дело с рассмотрения¹.

Конечно, в этой ситуации возможно занять доктринерскую позицию, указав на то, что суд неосновательно отошел от «арифметики понятий», строго закрепленных в кодифицированном нормативном документе. Однако продуктивна ли такая позиция? Видимо, нет, коль скоро установлена потребность в реализации судами некоего дополнительного процессуального действия, которого законодатель не знает, а наука привычно не желает подвергнуть анализу явление, объективно возникшее в недрах практического опыта.

Между тем даже беглый взгляд на проблему снятия гражданских дел с кассационного рассмотрения позволяет сказать, что наиболее часто соответствующее действие, поддающееся комплексному научному осмыслению и классификации, осуществляется органами правосудия, если:

а) вышестоящему суду нижестоящим направлены не подлинники, а копии материалов дела, в том числе копия обжалуемого акта;

б) имеется запрос нижестоящего суда, аргументированный надобностью вынесения дополнительного решения или целесообразностью исправления опечатки или явной арифметической ошибки в постановленном решении;

в) имеется запрос нижестоящего суда с указанием на более позднее поступление кассационной жалобы (частной жалобы) от другой стороны спора, посчитавшей нужным также обжаловать решение, а равно представления прокурора;

г) нижестоящий суд, направив материалы дела, не рассмотрел замечания, принесенные на протокол судебного заседания;

д) сторона подала возражения на кассационную жалобу, содержащие несогласие с постановленным решением (при всем том она не ходатайствовала о восстановлении срока на подачу кассационной жалобы и не оплачивала государственную пошлину).

Итак, задача современной российской гражданской процессуальной науки среди прочего заключается и в том, чтобы не игнорировать судебную практику, которая представляет собой богатейший источник теоретических

¹ Кассационные определения судов представлены в СПС «Гарант», «Консультант+», ГАС «Правосудие».

знаний о внешних и внутренних правовых взаимосвязях и фактических отношениях, возникающих при рассмотрении судами гражданских дел. Немаловажно осознать, что теоретические знания прирастают от их разработки до уровня непосредственного применения, а квинтэссенция судебной практики всегда «облагораживается научной обработкой»¹, что неизбежно сказывается на совершенствовании и модернизации национального законодательства, в том числе с целью защиты прав и законных интересов предпринимателей.

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

РОЛЬ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ В ФОРМИРОВАНИИ ЕДИНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ОСНОВЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ *

Одним из актуальных вопросов развития Российского государства на современном этапе является формирование полноценного гражданского общества. Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 г. заявил, что задачей государства является создание условий для развития гражданского общества². На наш взгляд, одним из таких условий является правовая система. Она выступает одной из основных предпосылок формирования и правового развития гражданского общества. Обеспечение эффективного воздействия правовой системы на процесс формирования гражданского общества является одним из важнейших государственных приоритетов.

Правовая система и экономика – тесно взаимосвязанные явления.

Президент РФ Д.А. Медведев при вступлении в должность говорил: «Зрелость и действенность правовой системы – это важное условие развития экономики, поддержки предпринимательства»³.

В Хартии европейской безопасности от 19 ноября 1999 г. закрепляется положение о необходимости формирования транспарентной и стабильной правовой системы в сфере экономики. Правовая система и экономика – явления, которые в своем взаимодействии должны выражать единство правового и экономического интересов государства.

Правовая система выполняет многофункциональную роль в формировании гражданского общества в России. Ее эффективность является одним из

¹ *Иеринг Р.* Дух римского права. Избранные произведения. СПб., 2006. Т. II. С. 43.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Правовая политика в сфере предпринимательства в изменяющейся России», проект № 09-03-00181а.

² Российская газета. 2009. 13 ноября.

³ Российская газета. 2008. 8 мая.

основных факторов, который определяет динамику *качественного формирования и развития* экономической основы гражданского общества. В этой связи правовую систему можно рассматривать как ценностное *юридическое измерение* гражданского общества.

Правовая система должна быть функциональной в своем воздействии на процесс формирования экономической основы гражданского общества. Государство с помощью правовой системы обязано создавать соответствующие правовые условия для конструктивного, устойчивого развития экономических институтов гражданского общества.

Гражданское общество не может рассматриваться как полноценная социальная структура, если оно не будет иметь единой экономической основы. В свою очередь единство экономической основы предполагает четкое правовое регулирование. Нормативно-правовые акты должны системным образом регламентировать формирование единой экономической основы гражданского общества, в частности для достижения системного целостного нормотворчества в области регулирования предпринимательских отношений.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г., отмечается, что «государственная политика регионального развития в долгосрочной перспективе будет формироваться, исходя из такой задачи, как скоординированность принятия на федеральном, региональном и местном уровнях мер по созданию условий для развития отраслей экономики...»¹. Также в данной Концепции указывается, что «политика государства будет ориентирована на расширение свободы предпринимательства».

В ст. 2 Федерального закона от 24 июля 2007 г. «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» закрепляется положение о том, что «нормативное правовое регулирование развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления»².

Приведенные положения определяют основу формирования единого экономического пространства, о котором говорится в Конституции РФ, в Указе Президента РФ от 3 июня 1996 г. «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации». В частности, в данном Указе Президента РФ отмечается, что одним из главных условий реализации задач региональной

¹ СЗ РФ. 2008. № 47, ст. 5489.

² СЗ РФ. 2007. № 31, ст. 4006.

экономической политики является обеспечение единства экономического пространства страны¹.

Следует отметить, что правовые преобразования в рамках правовой системы должны позитивно отражаться на процессе формирования единой экономической основы гражданского общества. В сущности, анализ роли правовой системы в формировании данной экономической основы затрагивает более широкую проблему, а именно создание единой концепции механизмов функционирования правовых и экономических институтов.

Очевидно, что правовая система и гражданское общество – это конструкции, выражающие идеи правового, социального развития, укрепления государственности. В современных условиях необходимо развивать концептуальные идеи о воздействии правовой системы на формирование единой экономической основы гражданского общества в Российском государстве.

Ю.В. Барзилова,
Саратовский государственный
университет
им. Н.Г. Чернышевского

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СВЕТЕ ПРОЦЕССА ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Успешное функционирование малого и среднего бизнеса создает благоприятные условия для оздоровления экономической ситуации: позволяет развивать конкуренцию, создавать дополнительные рабочие места, повышать экспорт товаров и услуг. Мировой опыт показывает, что все страны, которые совершали технологический и экономический рывок, так или иначе выстраивали внутри страны эффективную систему развития, основанную на поддержке и укреплении сферы малого и среднего бизнеса. Малый бизнес в развитых странах мира во многом определяет темпы экономического роста, структуру и качество валового национального продукта, формируя его в объеме 40-50%, а в некоторых отраслях – до 70-80%².

На сегодняшний день законодателем не принят закон, унифицирующий отношения в сфере приграничного сотрудничества, содержащий основные понятия данной сферы правоотношений, круг субъектов участников приграничного сотрудничества, их права и обязанности, ответственность. Надо сказать, что любой приграничный регион, и не только приграничный, обладает определенными особенностями (климатические условия, расположение рек, морей и других водоемов, наличие горной местности, лесостепи и т.д.) Проект

¹ СЗ РФ. 1996. № 23, ст. 2756.

² Лебедева С.Ю. Регулирование и поддержка малого и среднего предпринимательства в ЕС и России // Менеджмент в России и за рубежом. 2001. №1.

федерального закона должен содержать бланкетную норму, отсылающую к документу, раскрывающему всю ценность конкретного региона в сфере приграничного сотрудничества. Это может быть соглашение либо договор о приграничном сотрудничестве, отвечающий всем нормам гражданского законодательства РФ и международного права. К тому же Федеральный закон от 4 января 1999 года №4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»¹ предоставляет субъектам Российской Федерации возможность для развития приграничного сотрудничества.

Надо отметить, что ряд статей данного законопроекта предусматривает систему заключения соглашений о приграничном сотрудничестве, участниками которой являются федеральные органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. Так, например, одним из принципов является принцип осуществления приграничного сотрудничества на основе международных договоров РФ и соглашений субъектов РФ и муниципальных образований (ст. 3 проекта). В статье 5, 7, 8 и 9 проекта Федерального закона идет дублирование норм статьи 3.

Международный договор Российской Федерации с другим иностранным государством в различных сферах сотрудничества регулирует вопросы, касающиеся конкретной территории субъекта Российской Федерации, муниципального образования в границах субъекта РФ. Поэтому заключение помимо международного договора других соглашений не требуется. Согласно статье 4 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»² международный договор Российской Федерации, затрагивающий вопросы, относящиеся к ведению субъекта Российской Федерации, заключается по согласованию с органами государственной власти заинтересованного субъекта Российской Федерации, на которые возложена соответствующая функция. Аналогичным образом можно было бы учитывать интересы муниципальных образований.

Пункт 10 статьи 6 предусматривает обращение органов государственной власти РФ в суды, в том числе и в международные судебные инстанции, с исками о защите нарушенных прав в процессе приграничного сотрудничества. Но участниками приграничного сотрудничества могут быть также юридические лица, физические лица, общественные объединения, не обладающие статусом юридического лица, к сожалению, индивидуальных предпринимателей законодатель не упоминает. Соответственно об их правах и обязанностях, возможности обращаться за судебной защитой ничего не говорится. В пункте 11 статьи 6 законопроекта «О приграничном сотрудничестве» указывается на возможность органов государственной власти РФ предоставлять

¹Федеральный закон от 4 января 1999 года №4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» //СЗ РФ. 1999. N 2, ст. 231.

²СЗ РФ. 1995. № 29, ст. 2757.

сопредельному государству информацию по вопросам приграничного сотрудничества в соответствии с законодательством РФ. Какую именно информацию должна предоставлять российская сторона? На наш взгляд, в законе обязательно должен быть перечень информации, которую необходимо довести до сведения сопредельного партнера. Законопроект также обязательно должен содержать перечень информации, не подлежащей распространению, в соответствии с законодательством о государственной тайне и других видах тайн.

В итоге законопроект должен быть направлен на решение приграничных проблем региона; создание гибких хозяйственных структур с привлечением внешних инвестиций для строительства, оптимального функционирования транспортной инфраструктуры, налаживания приграничной торговли, туризма. Что без участия предпринимателей просто невозможно.

Бердникова Е.В.,
Саратовский государственный
университет им.
Н.Г. Чернышевского,
Соловых С.Н.,
Саратовский юридический
институт МВД России

ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА

Становление и развитие бизнеса в Российской Федерации прошло долгий тернистый путь, не всегда укладывающийся в правовые рамки, однако он сумел преодолеть институциональные деформации и кризисные волны и принял цивилизованные очертания. За последнее десятилетие российский бизнес достиг масштабных размеров, сопоставимых с уровнем развития бизнес-структур ведущих зарубежных государств. Во многом это стало возможно благодаря государственной поддержке, реализуемой в различных формах и благоприятствующей развитию либеральных экономических отношений в Российской Федерации.

В настоящее время взаимодействие коммерческих организаций с органами публичной власти строится на паритетных началах, что характерно для развитых демократических государств. Учитывая уровень опасности формирования коррупционных отношений в сфере государственного управления, следует признать особую роль общественного контроля как наиболее эффективной формы взаимодействия государства, гражданского общества и бизнеса.

Общественный контроль строится практически на той же системе принципов, что и государственный контроль: принципах единства, гласности,

добровольности, законности, равноправия, приоритета прав и свобод человека и гражданина и т.д. Единственным исключением является то, что данная форма контроля носит независимый от воли органов публичной власти характер, что определяет высокую результативность ее использования в числе методов противодействия коррупции.

Рассматривая правовые механизмы реализации общественного контроля в сфере взаимодействия власти и бизнеса, представляется целесообразным в первую очередь выделить деятельность общественных объединений, ассоциирующих интересы коммерческих организаций. Наиболее опытными и активными субъектами такого рода являются Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), Торгово-промышленная палата Российской Федерации и ее представительства на уровне субъектов РФ, Опора России.

Основным предназначением РСПП, по его же определению, служит консолидация усилий промышленников и предпринимателей России, направленных на улучшение деловой среды, повышение статуса российского бизнеса в стране и в мире, поддержание баланса интересов общества, власти и бизнеса. В числе основных задач деятельности РСПП отмечается развитие доверительных отношений между бизнесом и властью и, одновременно, борьба с использованием власти для незаконного присвоения собственности, с коррупцией и сращиванием бизнеса с государственной властью; выработка региональной экономической политики посредством региональных отделений РСПП; развитие системы социального партнерства, сотрудничества с институтами гражданского общества и т.д.¹

Осуществляя общественный контроль в сфере взаимодействия государства и бизнеса РСПП активно участвует в мониторинге и экспертизе законодательства, а также фиксировании собственных законодательных инициатив, реализации приоритетных национальных проектов. Реализация данных возможностей происходит посредством участия РСПП в совещательных и консультативных органах при Правительстве РФ (в частности, в работе Совета по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве РФ), официальных встречах с членами Правительства РФ, Президентом РФ, участия в работе трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений.

Участие в совещательных и консультативных органах при органах государственной власти позволяет объединениям предпринимателей осуществлять непосредственный своевременный контроль за подготовкой законодательных инициатив в сфере предпринимательской деятельности. В рамках функционирования Совета по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве РФ РСПП и иные общественные организации бизнес-структур осуществляют предварительное рассмотрение,

¹ См.: Официальный сайт РСПП, URL: <http://www.rcpp.ru/Default.aspx?CatalogId=1> (обращения: 03.10.2010).

проведение экспертной оценки и подготовку предложений, касающихся взаимодействия органов исполнительной власти с предпринимательским сообществом.

Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений состоит из представителей общероссийских объединений работодателей, общероссийских объединений союзов, Правительства РФ. В рамках ее деятельности происходит проведение консультаций и согласование позиций по вопросам, связанным с разработкой проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Думается, что активное взаимодействие в рамках системы трипартизма способствует развитию социального партнерства, что, неоспоримо, имеет свои плюсы, так как обеспечивает открытость принятия государственных решений, а также позволяет вырабатывать оптимальные параметры социально-экономической стратегии государства.

Положительными примерами взаимодействия РСПП с органами государственной власти можно назвать работу по вопросам подготовки к присоединению России в ВТО; совместную работу с бюджетным комитетом Государственной Думы и Государственным таможенным комитетом в ходе подготовки Таможенного кодекса; взаимодействие с МИДом по вопросам продвижения интересов российского бизнеса за рубежом и проч.¹

Особый правовой статус и место в числе негосударственных некоммерческих организаций, представляющих интересы предпринимательских структур, занимает Торгово-промышленная палата РФ и торгово-промышленные палаты субъектов РФ, так как на сегодняшний день в России существует только одно объединение предпринимателей, действующее на основании отдельного закона РФ «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации»². В составе ТПП РФ насчитывается около 40 тысяч предприятий и организаций различных форм собственности и более 30 комитетов по различным направлениям деятельности и отраслям предпринимательства. Организационная структура ТПП РФ и ее региональная сеть, включающая 170 территориальных ТПП, является самой мощной среди всех российских объединений. Законодатель наделил ТПП РФ правом осуществлять независимую экспертизу проектов нормативных актов в области экономики и внешнеэкономических связей, а также представлять и защищать интересы своих членов в органах государственной власти. Все это дает ей возможность постоянной поддержки российских отраслевых союзов и ассоциаций.

Активное участие ТПП России в законотворческом процессе Государственной Думы Федерального Собрания отражается в ежегодных отчетах. Так в период работы весенней сессии Государственной Думы 2010 года ТПП России по наиболее значимым для экономики государства и

¹ См.: Официальный сайт РСПП. URL: <http://www.rssp.biz.ru/articles?fid=1>.

² Закон РФ от 07.07.1993 г. №5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» // Российская газета. 1993. 12 августа; Российская газета. 2008. 25 июля.

предпринимательского сообщества проектам федеральных законов подготавливала экспертные заключения, участвовала в работе экспертных советов, профильных комитетов Государственной Думы, а также инициировала поправки к законопроектам.

На уровне субъектов РФ правовой механизм взаимодействия органов государственной власти и территориальных общественных организаций предпринимателей осуществляется главным образом, в рамках заключаемых соглашений о сотрудничестве. Так, в 2005 году было подписано Соглашение о взаимодействии и сотрудничестве между Правительством Саратовской области и СГТПП, как это сделано во многих субъектах Российской Федерации.

Программа деятельности ТПП Саратовской области на 2007-2011 годы отражает весь спектр механизмов общественного контроля за законотворческой деятельностью в сфере предпринимательской деятельности. В структуре основных задач можно выделить мониторинг законодательства; участие в разработке и реализации программ, стимулирующих развитие предпринимательства; участие в разработке механизмов выявления коррупционных нормативных правовых актов; подготовку предложений и законодательных инициатив; организацию публичных обсуждений инновационного законодательства; участие в реализации приоритетных национальных проектах; развитие опыта заключения соглашений с органами государственной власти и органами местного самоуправления; участие в работе общественных советов при органах государственной власти и органах местного самоуправления; экспертную деятельность совместно с Общественной палатой Саратовской области; совершенствование форм и методов социального партнерства и др.¹

Резюмируя вышесказанное, следует отметить, что негосударственные некоммерческие объединения предпринимателей в России играют важную роль в обеспечении контроля в сфере взаимодействия государства и бизнеса, делая данный процесс прозрачным, способствующим реализации принципов законности и равноправия. Необходимо и в дальнейшем развивать основные формы участия данных организаций в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на основе заключаемых соглашений, привлекать для публичного обсуждения вопросов развития экономики, стимулировать выработку законотворческих инициатив и проведение экспертной работы.

¹ Официальный сайт Торгово-промышленной палаты Саратовской области. URL: <http://www.sarpp.ru/programma.php>. (дата обращения: 03.10.2010).

С.С. Бигазиева,

Саратовский государственный
университет им. Н.Г.
Чернышевского

РОЛЬ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ОППОЗИЦИИ ВО ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА В РЕГИОНЕ (НА ПРИМЕРЕ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

В политической системе российского демократического государства признание необходимости защиты социально-экономических прав и свобод нашло выражение в создании, наряду с механизмом связи между обществом и государством посредством партий, еще одного института согласования интересов социальных групп, а так же системы представительства интересов части населения страны (меньшинства) – политической оппозиции¹.

Законодательное реформирование избирательного процесса, инициированное властью в 2000-2005 гг., фактически установившее имитацию партийной системы и моноцентрические отношения в политике, минимизировали роль оппозиционных сил в России и обозначили власть как единственного игрока на политическом поле². В этот период перспективы развития региональной политической оппозиции были существенно сужены в результате изменения политики федерального центра в регионах. Однако партийная реформа определяет политические партии как главный субъект региональных политических процессов в России. Региональные парламенты обеспечивают трансформацию интересов избирателей, политических партий и социальных групп, преобразование их в законодательные нормы и программы развития региона. Депутаты при этом выступают в роли как лиц, принимающих решения, так и своеобразных лоббистов. Оказываясь в ситуации двойной зависимости, они вынуждены или находить баланс интересов, или принимать решения в пользу одной из групп влияния, что неизбежно отражается на политическом процессе в целом³. Все это в полной мере применимо и к ситуации, сложившейся в Саратовской области.

Так, по итогам выборов депутатов Саратовской областной Думы IV созыва, состоявшихся 2 декабря 2007г., самой многочисленной, включающей 31 депутата, стала фракция «Единая Россия», а в состав фракции «Справедливая Россия» и КПРФ вошли 3 и 2 депутата соответственно⁴.

¹Казинин Б.Ю. Российская политическая оппозиция в периоды трансформации политической системы: структурно-функциональный анализ (1993-2004 гг.): автореф. дис. ... канд. полит. наук. Н. Новгород. 2005.

²Мусина Л.М. Политическая оппозиция в постсоветской России: этапы и особенности становления: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Уфа. 2005.

³Шашкова Я.Ю. Влияние перехода к смешанной избирательной системе на социально-политический состав региональных органов государственной власти // Власть. 2006. №7. С.7.

⁴Сведения о кандидатах, выдвинутых по одномандатным (многомандатным) избирательным округам. [Электронный ресурс] URL: <http://saratov.vybory избирком.ru/region/saratov?action> (дата обращения: 7.06.2010).

Особенность этого созыва в том, что в Думе появилась структура партийных фракций, поскольку до этого парламентарии объединялись в депутатские группы. Сегодня парламентская оппозиция представлена как в областной думе фракциями «Справедливая Россия» и КПРФ, так и в городской думе – депутатами от КПРФ, ЛДПР.

«СР» именует себя партией конструктивной оппозиции. Это означает, что она жестко критикует несправедливые действия оппонентов и выступает против них, но при этом готова поддержать благие намерения, даже если их инициатором выступает «Единая Россия»¹. Однако стоит отметить, что ряд законодательных инициатив парламентской оппозиции в регионе не находит поддержку со стороны депутатов от «партии власти». Саратовское региональное отделение партии «СР» ведет активную работу с населением. Так, на территории области совместно с МОД «Лучик надежды» проводятся различные акции, реализуется социальный проект партии.

Большое значение имеет работа с обращениями граждан, позволяющая выявлять мнения жителей области по наиболее актуальным вопросам. Так, членами фракции «СР» (3 депутата, 3 общественных приемные) рассмотрено 3151 обращение, из которых 1786, или 56,7% решены положительно. Также членами фракции КПРФ (2 депутата, 3 общественных приемные) рассмотрено 816 обращений, из которых 474 или 58,1% решены положительно².

Стоит отметить, что самая активная фракция в Саратовской городской думе – фракция коммунистов, которая насчитывает 6 депутатов. По данным самих коммунистов, никто столько не задает вопросов, не передает столько обращений, письменных заявлений в адрес администрации города, области и федеральной власти³. В отличие от партии «СР» в работе многих местных отделений КПРФ г. Саратова и Саратовской области особое внимание уделяется вопросам развития протестного движения. Так, сетуя на свое меньшинство в законодательном собрании региона, КПРФ в большей степени видит свою главную цель в донесении правды путем организации митингов, пикетов и т.д.

По словам депутата Саратовской областной Думы А. Ландо, региональные отделения КПРФ или ЛДПР крайне сложно отнести к оппозиции в полном смысле этого слова. Так как их представители могут критиковать кого угодно, но только не местную власть. К тому же, отдельные их представители, например, депутаты гордумы от ЛДПР, просто используют «раскрученный»

¹Емельяна Е. Место и роль Справедливой России в формировании партийно-политической системы страны. [Электронный ресурс] URL: http://spravedlivo-online.ru/online_corr/news/online_corr_actualno.php?news=8320 (дата обращения: 7.06.2010).

² Итоги деятельности Саратовской областной Думы за 2009 год // Неделя области. 2009. 30 декабря.

³ Кто не борется, тот не побеждает. Говорят участники конференции. // Коммунист век XX-XXI. 2010. 17

бренд партии, преследуя собственные интересы¹. Кроме того, ситуация в Саратовской области характеризуется тем, что все региональные отделения четырех крупнейших партий («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «СР») в разной степени «приватизированы» представителями местных бизнес-элит². На наш взгляд, сегодня оппозиция действует в целях решения своих партийных, стратегических задач, нежели в интересах жителей области. Выступая на митингах и делая разного рода заявления, лидеры оппозиционных партий пытаются заработать себе политические очки, лишняя раз заявить о себе, но при этом, не предложив конкретных способов разрешения тех или иных проблем. Примечателен тот факт, что в современных условиях нельзя представить динамично развивающееся общество без конструктивного диалога власти и оппозиции, которая является важнейшим атрибутом развития демократического государства. Парламентская оппозиция сможет выполнить свою позитивную роль только в том случае, если вслед за обозначением недостатков в действиях правительства или неверных решений будут предложены альтернативные меры по изменению ситуации, в реализации которых она сможет принять самое активное участие. Ведь важен принципиально новый уровень взаимодействия – практика совместных выездов депутатами разных политических партий в районы губернии³, что позволит продуктивно решать насущные проблемы области. К примеру, в апреле текущего года Саратовской областной Думой был принят закон «Об участии Саратовской области в государственно-частном партнерстве», инициированный депутатами О. Галкиным (фракция «Единая Россия») и В. Пожаровым (фракция «Справедливая Россия»), который даст муниципальным районам возможность развивать инфраструктуру.

Сегодня особенно актуальным становится тезис: успешное развитие государства – результат общих усилий власти, общества, бизнеса⁴. По данным социопроса жителей города Саратов проведенного в 2008 г. лабораторией политических исследований кафедры политических наук Саратовского государственного университета, существующие в настоящее время политические партии и движения не совсем полно (35,2%), либо вообще не представляют большинство интересов (28,2%)⁵. В этой связи довольно низкий рейтинг парламентской оппозиции в регионе характеризуется тем, что она не стремится к

¹ Совместное заседание политклубов «ЕР» по итогам Госсовета. [Электронный ресурс] URL: http://srd.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=3605&level=2&nm=2 (дата обращения: 7.06.2010)

² Данилов М.В. Роль бизнес-элит в региональном партийном строительстве // Политико-правовые основы предпринимательства в России. Саратов, 2008. С.238.

³ Радаев В. Рабочий характер четвертого созыва. [Электронный ресурс] URL: www.srd.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=2812&level=2&nm=6 (дата обращения: 7.06.2010)

⁴ Черкасова И. Интервью с И. Бряцеевым: Мы работаем в пространстве публичной политики // Новые времена в Саратове. 2009. 26 апр.

⁵ Вилюк А.А., Данилов М.В., Кизяков А.А., Попонов Д.В. Актуальные политические проблемы глазами жителей Саратовской области (результаты социологических опросов) // Известия Саратовского университета. 2009. Т.9. Сер. Социология. Политология, вып. 2. С. 83.

модернизации общества и политсистемы, для нее предпочтительнее призывать к акциям протеста, обеспечивая тем самым саморекламу. Еще одной проблемой оппозиции, в том числе на региональном уровне является отсутствие сильных лидеров и др.

В целом, роль парламентской оппозиции во взаимодействии власти и общества в регионе незначительна. Тем не менее, накопленный опыт взаимодействия власти и общества позволяет говорить об актуализации построения эффективной модели деятельности парламентской оппозиции:

- 1) рождающаяся роль в этом процессе должна принадлежать региональным отделениям оппозиционных партий;
- 2) парламентской оппозиции необходимо брать на себя социальную ответственность, предлагать альтернативные проекты и решения насущных проблем области, усилить значимость оппозиции.
- 3) нужна реальная политическая конкуренция, открытые и честные выборы.

Таким образом, признание парламентской оппозиции необходимым атрибутом демократического общества, ее незаменимой роли при коммуникации общества с властью, позволит развивать конструктивный диалог с оппозицией в регионе.

А.В. Богданов,
Саратовский государственный
университет
им. Н.Г. Чернышевского

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА КАК ФАКТОР СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Проблема взаимодействия и взаимопонимания власти, общества и бизнеса в процессе социального реформирования - одна из самых насущных в политической и общественной жизни России. Это подтверждено проведением Гражданского форума (2001 г.), принятием Федерального закона «Об Общественной палате» (2005 г.) и рядом других масштабных акций, основной целью которых являлось публичное обсуждение вопросов сотрудничества общественных, государственных и политических сил на стратегических направлениях преобразования страны¹.

На современном этапе социально-экономического развития России одним из главных факторов, определяющих перспективы российского общества и государственности является не политика и даже не экономика, а культура взаимоотношений государства, бизнеса и общества.

В этой связи особое внимание, как в теоретическом, так и практическом аспектах заслуживают проблемы формирования гражданского общества,

¹ См.: *Абакумов С.А.* От Гражданского Форума до создания Общественной Палаты РФ (2001-2005). СПб., 2005. С. 10.

эффективного государства и социально ответственного бизнеса, а так же взаимоотношения власти, бизнеса и общества.

Во многих странах мира отношения между властью, бизнесом и обществом являются мощным источником развития экономических систем и решения социальных проблем.

Проблема взаимодействия власти и общества все чаще становится объектом исследований отечественных политологов, философов, историков (В. Красильников¹, А. Мельвилл², А. Хлопин³, и др.), специализирующихся на вопросах демократического транзита, политической и социальной модернизации, становления и развития гражданского общества в России. В работах российских ученых отмечается, что становление элементов и отношений гражданского общества в нашей стране происходило в иных, чем на Западе, условиях, причем политический фактор играл наиболее заметную роль в этом процессе.

Нами были исследованы труды отечественных и зарубежных авторов В.С. Комаровского⁴, А.И. Соловьева⁵, Н. Мэннинга, Н. Парисона⁶ и других, затрагивающие вопросы политической и административной модернизации в России. В данных работах отмечается, что трансформация современного государства, заключается в постепенной передаче им части своих функций другим акторам – публичным и частным, внутренним и внешним, – оказывающим все большее влияние на принятие общественно значимых решений. По мнению отечественных исследователей, сегодня перед российским обществом стоит проблема освоения демократии участия. В условиях демократии участия граждане имеют возможность влиять на процесс принятия решений властью и используют эти возможности. Понимаемое таким образом гражданское общество является важнейшим фактором эффективного экономического развития, политической стабильности, общественной гармонии.

Анализ степени научной разработанности проблемы показывает недостаток политологических трудов по вопросам конкретных направлений реформирования социально-экономической сферы жизни российского общества, взаимодействия власти, общества и бизнеса в условиях современных социальных реформ.

¹ Красильников В. Россия и мировые модернизации // Pro et Contra, 1999, № 3.

² Мельвилл А.Ю. Демократические транзиты. Теоретико-методологические и прикладные аспекты М., 1999.

³ Хлопин А. Гражданское общество в России: идеология, утопия, реальность // Pro et contra, 2002, № 1.

⁴ Проблема соотношения политики и управления в современной политической и административной науке // Политико-административное управление. Под общ. ред. В.С. Комаровского, Л.В. Сморгунюва. М., 2004.

⁵ Соловьев А.И. Технологии администрирования: политические резонансы в системе власти современной России // Полис, 2004, № 6.

⁶ Мэннинг Н., Парисон Н. Международная реформа государственного управления: уроки для Российской Федерации. М., 2003.

Осуществление особо болезненных социальных реформ, требует в качестве условия своей эффективности тесного взаимодействия органов власти – как государственного, так и местного уровней – со структурами гражданского общества. В этой связи, по нашему мнению, проблему взаимодействия целесообразно трактовать в ракурсе идей и подходов как классической теории партисипативной демократии, так и новейших идеологем, обобщенно представленных концепцией «governance»¹.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что одним из наиболее эффективных способов взаимодействия власти, общества и бизнеса в России является социальное партнерство.

Социальное партнерство представляет собой популярный в последние годы механизм социально-экономического развития территорий. Он использовался во многих странах для выхода из кризисов и ускорения общественного развития. Возникнув как механизм разрешения трудовых споров, социальное партнерство во все большей мере превращается в инструмент общественного участия в планировании будущего территории².

Социальное партнерство – это добровольное и равноправное взаимодействие между работниками (трудовыми коллективами и профессиональными союзами), работодателями, а также государством, как на федеральном, так и местном уровне в целях защиты прав и интересов работников, работодателей и общества в социально-трудовой сфере. Один из важнейших аспектов социального партнерства – это заложенный в нем механизм коллективного принятия решений.

Одной из моделей социального партнерства является, так называемое «уполномоченное соучаствующее управление», смысл которого заключается в следующем: город делится на самоуправляющиеся районы, внутри кварталов действуют форумы «соседских» организаций населения, объединяющие жителей нескольких соседних кварталов. Районные форумы два раза в год собирают представителей, избранных в «соседских» организациях, тематические общегородские форумы включают представителей от всех частей, в муниципальный бюджетный совет входят представители всех (районных и тематических) форумов. На первом годичном форуме администрация отчитывается о работе в предшествующем году, на втором принимаются решения о приоритетах следующего года³.

Кроме форумов, имеется постоянно работающий Совет бюджета соучастия, в который избираются жители города, по два человека от каждого районного форума.

Вышеизложенная модель социального партнерства состоит в том, чтобы придать законную силу решениям районных собраний. Конечно, районные

¹ Понятие «governance» не имеет однозначного и адекватного перевода на русский язык; наиболее часто используются такие варианты перевода, как «порядок во власти», «возрождение власти», «надлежащее управление», «хорошее управление».

² См.: *Сухарев М.В.* Распределенные когнитивные модели и социальное партнерство // Петрозаводск - 300: Карелия в процессе перемен. Петрозаводск, 2004 г. С. 341 - 347.

³ Там же. С. 360-365.

собрания не принимают окончательные планы развития, что требует экономических и инженерных расчетов, но они должны принять список приоритетных задач, каждая из которых имеет свой вес, а городская администрация уже обязана планировать расходование бюджета в соответствии с этим списком.

Таким образом, именно такая модель, модель «уполномоченного участвующего управления», заставляет людей реально включаться в процесс принятия решений. При этом возникает ряд дополнительных положительных эффектов, среди которых следует назвать, во-первых, чувство сопричастности населения принятым решениям. Трудно оценить, до какой степени это чувство способствует успешной реализации принятых планов. Вторым важным эффектом является усиление контроля за выполнением решений, которое происходит благодаря тому, что много людей принимали участие в их разработке и заинтересованы в правильном исполнении.

В центре социального партнерства лежит процесс коммуникации между его участниками. Практика показывает, что, начинаясь с относительно редких (раз в три-пять лет) и коротких переговоров, развитие социального партнерства ведет к возникновению практически постоянно действующего общественного диалога¹.

Для России использование социального партнерства стало актуальным после перехода хозяйства на рыночную основу, с отделением бизнеса от государства. В России в настоящее время уже многое сделано для того, чтобы механизмы социального партнерства начали работать. Раздел II Трудового кодекса Российской Федерации посвящен социальному партнерству в сфере труда. Во многих субъектах Федерации вслед за федеральным приняты региональные Законы о социальном партнерстве.

Таким образом, в регионах РФ законодательная база для применения механизмов социального партнерства уже имеется. Но для того, чтобы социальное партнерство вошло в реальную жизнь, требуется встречная инициатива «снизу», связанная с большой работой по организации сотрудничества и переговорного процесса на региональном и муниципальном уровнях.

¹ См.: Курбатова М.В., Левин С.И. Преобладание иерархического типа взаимодействия власти и бизнеса как проявление зависимости от предшествующего развития URL: // <http://ecsocman.edu.ru> (дата посещения: 27 июня 2010 г.)

С.Е. Богомолов,
заместитель председателя
комитета Саратовской
областной Думы по
экономической политике,
собственности и земельным
отношениям

ПРАКТИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТНОЙ ДУМЫ С БИЗНЕСОМ

Историческое развитие сформировало относительно устойчивые и довольно разнообразные типы отношений между государством и бизнесом. В настоящее время проблемы взаимоотношений государства и бизнеса выдвинулись на одно из ведущих мест в политических процессах, бизнес по праву превратился в самостоятельный субъект не только экономической и социальной, но и политической жизни страны, что обусловило важную политическую проблему согласования интересов государства и бизнеса в современной России.

Президент РФ еще в 2005 году в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации отметил: «Мы исходим из того, что иметь в стране развитые демократические процедуры не просто необходимо, но и экономически выгодно. Быть с обществом в ответственном диалоге – политически целесообразно. И поэтому современный российский чиновник обязан учиться разговаривать с обществом не на командном жаргоне, а на современном языке сотрудничества. Языке общественной заинтересованности, диалога и реальной демократии».

Проблема взаимодействия бизнеса и власти охватывает не только вопросы лоббистской деятельности бизнеса, но и деятельности властей по выстраиванию отношений с бизнесом в своих интересах. Если лоббистская деятельность бизнеса подразумевает одностороннее влияние на власть, то взаимодействие является двусторонним процессом влияния бизнеса и власти друг на друга.

Обсуждение вопроса о взаимодействии, о партнерстве, власти и бизнеса ведется в Саратовской области уже несколько лет. Однако до сих пор нет единого представления о том, в чем оно должно заключаться. При заключении соглашений между органами власти и бизнес-структурами в основном говорится о том, что государство получит от сотрудничества. Однако сам принцип партнерства предполагает равноправность отношений, значит, и компания вправе рассчитывать на определенные выгоды?

Сегодня на федеральном уровне принимаются максимальные меры по урегулированию ситуации в экономике и сохранению социальной стабильности в стране. В развитие федеральных мер в Саратовской области также разработан региональный план действий для минимизации последствий экономической нестабильности. Однако, для того, чтобы решать проблемы экономики, нужно

объединять усилия всех участников этого процесса. Реализовать антикризисную стратегию во многом мешает определенное несовпадение векторов интересов бизнеса и власти. Власть сегодня ориентирована в основном на сохранение экономического потенциала и обеспечение жизнедеятельности общества, а интерес бизнеса – поиск различного рода преференций и лоббирование государственной поддержки для своих производств.

На наш взгляд, основными условиями партнерских отношений власти и бизнеса являются гласность и открытость. Важно, чтобы ни власть, ни бизнес не выдавали неожиданных друг для друга, непредсказуемых решений, действий. В тех рамках, насколько возможна взаимная открытость, у бизнеса и власти должна быть сформирована единая согласованная позиция по развитию экономики области.

Задача власти, на наш взгляд, заключается в содействии проектам, которые презентуют компании. Что касается неглобальных проектов, для их реализации нужно создать условия, при которых бизнес бы не чувствовал преград со стороны власти.

В Саратовской областной Думе создана рабочая площадка для обсуждения таких предложений. В выработке таких решений принимают участие все заинтересованные стороны, в том числе промышленные, коммерческие и общественные структуры.

Приоритетными задачами областной Думы, в рамках работы по преодолению последствий мирового экономического кризиса является и дальнейшее снижение административных барьеров для развития предпринимательства, стимулирование малого бизнеса и обеспечение целевого финансирования реального сектора экономики.

В областной Думе постоянно проводятся депутатские слушания, «круглые столы», где происходит публичное обсуждение законодательных инициатив, а также рассматривается ход реализации действующих правовых актов с участием представителей бизнеса.

В начале текущего года в Саратовской областной Думе начал свою работу Совет по развитию малого и среднего предпринимательства при Саратовской областной Думе, который является консультативным и экспертным органом при Саратовской областной Думе, обеспечивающим ее взаимодействие с представителями малого и среднего предпринимательства.

Основными задачами Совета являются:

- изучение состояния и тенденций развития малого и среднего предпринимательства в области, а также законодательства в этой области;
- подготовка предложений по совершенствованию законодательства в области малого и среднего предпринимательства;
- участие в разработке нормативных правовых актов, направленных на развитие малого и среднего предпринимательства;
- консультирование депутатов областной Думы при разработке проектов законов области и при реализации иных форм депутатской деятельности, затрагивающих проблемы малого и среднего предпринимательства;

– разъяснение общественности значения развития малого и среднего предпринимательства для решения социально-экономических проблем в области.

В соответствии с Положением о Совете в его состав входят только представители субъектов малого и среднего предпринимательства области, предложенные депутатами областной Думы. При этом сами депутаты областной Думы не могут входить в его состав.

В настоящее время в состав Совета входят 30 представителей субъектов малого и среднего предпринимательства области.

Сегодня становится все более очевидным тот факт, что обеспечение высоких и устойчивых темпов развития страны, достижение стратегических целей государственной власти невозможно без заинтересованного партнерства государственных органов власти с представителями частного бизнеса. Стратегии и программы, ориентирующиеся только на использование бюджетных средств, не позволяют органам власти осуществлять масштабные, стратегические проекты. Признанной во всем мире альтернативой подобному способу финансирования может выступить государственно-частное партнерство.

В современной экономике России, в силу разных причин, на долю государственной собственности приходится значительная часть производственного капитала страны. Актуальной остается задача повышения эффективности его использования. Одним из действенных способов повышения эффективности использования государственной собственности служит установление партнерских отношений государства и частного сектора. Развитие механизмов и форм таких партнерских отношений не предполагает передачу частным компаниям прав собственности в полном объеме. Вместе с тем переход государства к партнерским отношениям с частным бизнесом, затрагивающим государственную собственность, означает частичную передачу государством некоторых, определенных законодательством и договором (контрактом) прав на эту собственность.

В апреле текущего года Саратовской областной Думой принят Закон Саратовской области от 28 апреля 2010 года № 62-ЗСО «Об участии Саратовской области в государственно-частном партнерстве». Закон устанавливает цели, задачи, принципы, порядок, а также формы участия Саратовской области в государственно-частном партнерстве.

Участие области в государственно-частном партнерстве является совокупностью форм средне- и долгосрочного взаимодействия (сотрудничества) между Саратовской областью в лице Правительства области или уполномоченного им органа исполнительной власти области, с одной стороны, и частным партнером, с другой стороны, с целью реализации на территории области инвестиционных проектов, имеющих региональное значение, и долгосрочных целевых программ.

Принятие данного Закона позволило устранить пробелы, существующие в областном законодательстве в сфере регулирования государственно-частного партнерства, и использовать его преимущества для наиболее динамичного

развития экономики и социальной сферы, а также повышения уровня жизни населения Саратовской области.

При разработке законопроекта была использована практика правового регулирования данного вопроса в таких субъектах Российской Федерации как Санкт-Петербург, Республики Алтай, Калмыкия, Удмуртская Республика, Ставропольский край, Кемеровская, Курганская, Томская, Челябинская области, а также модельный закон субъекта Российской Федерации «Об участии субъекта Российской Федерации, муниципального образования в проектах государственно-частного партнерства», разработанный Экспертным советом по законодательству в государственно-частном партнерстве Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по экономической политике и предпринимательству.

В заключение хотелось бы отметить, что конструктивное взаимодействие власти, общества и бизнеса одно из условий успеха демократических преобразований и устойчивого экономического развития нашей страны.

На современном этапе социально-экономического развития России одним из главных факторов, определяющих перспективы российского общества и государственности является не политика и даже не экономика, а культура взаимоотношений государства, бизнеса и общества.

Успешное представительство интересов бизнеса во власти требует детального исследования процессов принятия решений на всех стадиях политического процесса в стране, происходящего в многоуровневой системе государственной власти при сильной конкуренции между различными представителями интересов.

Е.С. Бондаренко,

Р.В. Пузиков,

Тамбовский государственный
университет им. Г.Р. Державина

СТИМУЛИРОВАНИЕ И ПОощРЕНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА КАК ОДИН ИЗ ПРИОРИТЕТОВ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

Взаимодействие власти, бизнеса и общества происходит независимо от направления правовой политики как самостоятельное явление общественной жизни любого государства и, на первый взгляд, нет необходимости в его регулировании, и уж тем более, в стимулировании и поощрении. Однако, развитие любых общественных отношений, выходящее из-под контроля государства, может повлечь самые негативные последствия.

Графически взаимодействие бизнеса, общества и власти можно представить в виде равнобедренного треугольника. Если мы разместим три рассматриваемых категории в углах данного треугольника, то увидим, что при

его переворачивании, всегда в основании вершины будут находиться две оставшиеся составляющие:

- основой любого государства выступают бизнес и общество. Как известно, к признакам государства в юридической науке принято относить наличие публичной власти; территорию; общность населения; суверенитет; наличие права, законодательства; наличие налогов и займов¹;

- бизнес всегда свою деятельность строит на государственной власти (правовое регулирование, налоги и т.д.) и обществе (рабочая сила, рынок сбыта, потребитель и др.). Как отмечает Питер Друкер: «Организации хорошо работают, когда они лучше, чем кто бы то ни было, выполняют определенные функции, в которых заинтересовано достаточное число потребителей»². Профессор Алан Хоскинг определяет бизнес как «деятельность, осуществляемую частными лицами или организациями для извлечения природных благ производства или оказания услуг в обмен на другие товары, услуги или деньги, *ведущую к взаимной выгоде* (курсив наш) заинтересованных лиц или организаций»³;

- общество в свою очередь требует от государства нормального контроля и правового регулирования предпринимательской деятельности и ее производных, а от бизнеса увеличения рынка занятости, сохранение действующих рабочих мест, обоснованных и стабильных цен и т.д., а в замен гарантирует общественный порядок, уважение к власти и др. Другими словами, общество в широком понимании слова это «совокупность всех видов *взаимодействий* (курсив мой наш) и форм объединения людей...»⁴.

В этой связи вполне закономерно можно сделать вывод, что правовая политика в данной сфере должна подразделяться на два основных блока стимулирования и поощрения: 1) общества; 2) бизнеса. Третьим звеном выступает правовая политика со стороны власти в виде принятия тех или иных правовых актов.

Очевидно, что именно на государство возлагается основная миссия по стимулированию и поощрению взаимодействия рассматриваемых элементов, ибо «когда государство забывает, что его основная и единственная функция - это обслуживание своих граждан и защита их личных интересов, то любая религия или идеология превращает жизнь простых людей в перманентный кошмар, простирающий свои мертвенные щупальца во все закоулки человеческой жизни от колыбели до могилы»⁵. Известно, что двигателем трудовой деятельности человека при любой общественно-экономической

¹ Боброва С. История России с древнейших времен до 1917 года: глоссарий. URL: <http://interpretive.ru/dictionary/375/word>

² Дятлов А.Н., Плотников М.В. Общий менеджмент: курс лекций // Официальный образовательный портал Экономика, социология, менеджмент [Электронный ресурс] URL: <http://www.eesocman.edu.ru/db/msg/203207.html>

³ URL: http://econbook.kemsu.ru/UMK_Aparina/1.html

⁴ Википедия, свободная энциклопедия URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki>

⁵ Борис Кригер Южные кресты с. 247-248 // [Электронный ресурс] URL: <http://www.krigerland.com/knigi.htm>

формации являются интересы. «Экономические отношения каждого данного общества, — писал Ф. Энгельс, — проявляются прежде всего как интересы»¹. Еще в Отчётом докладе ЦК КПСС 24-му съезду партии говорилось: «Важная сторона хозяйственной деятельности, от которой в немалой степени зависит эффективность производства, — это совершенствование оплаты по труду. Напряженный, высокопроизводительный труд должен поощряться и более высоко вознаграждаться. Целесообразно... дать предприятиям более широкие возможности для стимулирования тех работников и коллективов, которые вносят наибольший вклад в развитие производства, совмещают профессии, по-хозяйски, бережливо обращаются с общественным богатством»². В этом смысле уместно заимствование опыта советского периода, предусматривающего различные формы морального стимулирования (поощрения): благодарности, награждение Почётной грамотой, занесение имени отличившегося работника в Книгу почёта или на Доску почёта, присвоение звания лучшего рабочего по профессии и т. п.

Если говорить о втором блоке, то, к сожалению, о стимулировании в бизнесе говорят пока только экономисты³, а в юридической науке работ в данном направлении практически нет⁴, что вряд ли можно считать обоснованным.

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 18, с. 271.

² Материалы XXIV съезда КПСС. М., 1971, с. 70.

³ Позов В.С. Развитие форм государственного регулирования и методов стимулирования инвестиционной деятельности в сельском хозяйстве: на материалах Ставропольского края: Дис. ... канд. экон. наук. Ставрополь, 2005; Антипина С.В. Государственное стимулирование взаимодействия производственного и банковского секторов в экономике Российской Федерации: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2005; Кононова Н.П. Инвестиции как действенный инструмент стимулирования российской экономики: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2006; Лоскутов В.А. Налоги в стимулировании малого предпринимательства: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2000; Смирнов А.И. Совершенствование налоговой системы Российской Федерации в целях стимулирования отечественного производства: Дис. ... канд. экон. наук. Ярославль, 2000; Ласкова Т.С. Экономические инструменты государственной политики стимулирования совокупного спроса в условиях посткризисного развития российской экономики : Дис. ... канд. экон. наук. Ростов н/Д. 2005.

⁴ Левин О.В. Стимулирование в праве: теоретические и практические аспекты: теоретические и практические аспекты: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006; Аджн А.О. Совершенствование системы стимулирования труда сотрудников органов внутренних дел (Теоретический и организационно-правовой аспекты): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Аккурин А.В. Организационно-правовые основы стимулирования служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы: Дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2006; Кузьмин М.А. Стимулирование правопослушного поведения заключенных в исправительно-трудовых лагерях посредством реализации поощрительных норм, 1930-1956 гг.: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998; Изюшин Н.Н. Правовые и организационные вопросы стимулирования труда осужденных в исправительных колониях: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998; Лебедева Е.Н. Механизм правового стимулирования социально-активного поведения (Проблемы теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002; Васильева С.В. Правовые средства налогового стимулирования инновационной деятельности: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Дьяченко В.Ф. Поощрительно-правовая политика современной России: общетеоретический анализ: общетеоретический анализ: Дис. ... канд. юрид. наук. Иттигорск,

Как отмечает В.Ф. Дьяченко, «поощрительно-правовая политика есть научно обоснованная и системная деятельность государственных и муниципальных органов, общественных объединений по созданию и совершенствованию эффективного механизма поощрительно-правового регулирования, направленного на активизацию позитивного поведения субъектов права», в том числе и во взаимодействии власти, бизнеса и общества. Бесспорно, что «поощрительно-правовая политика является важной и перспективной разновидностью правовой политики, способствует оптимизации правового регулирования»¹.

По мнению А.В. Малько, «собственно поощрения необходимо рассматривать как разновидность правовых стимулов, направленных на закрепление формы и меры юридического одобрения добровольного заслуженного поведения, в результате чего субъект вознаграждается, для него наступают благоприятные последствия»². Действительно, следует исходить из того, что поощрение всегда связано с определенными благоприятными последствиями. Оно может выражаться, в первую очередь, в предоставлении новых благ, причем не обязательно только материальных. Поощрение может также носить организационный характер (заключение долговременных договоров, соглашений, применение упрощенного порядка при разрешении юридического вопроса при наличии положительных данных о контрагенте и пр.). Особое место занимают меры морального поощрения, которые закрепляются в нормах права. Поощрение может также выражаться и в освобождении от тех или иных обязанностей, либо в применении упрощенного, облегченного порядка их исполнения³.

Как представляется именно формирование правостимулирующей и правопоощрительной политики в направлении взаимодействия власти, бизнеса и общества, выработка основных форм и средств и реализации должно стать приоритетным направлением современной правовой политики и юридической науки.

2006-2007 с.; Нырко В.В. Поощрение и наказание как парные юридические категории: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003.

¹ Дьяченко В.Ф. Поощрительно-правовая политика современной России: общетеоретический анализ: Дис. ... канд. юрид. наук. Пятигорск, 2006.

² Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003.

³ Краснов А.В. Некоторые аспекты поощрительной правовой политики URL: <http://www.ienl.ru/economproblem/2008/1/t1.html>

В.Е. Бормотов,
Саратовский государственный
университет
им. Н.Г. Чернышевского

ОБЩАЯ ВОЛЯ КАК ИСТОЧНИК УЧРЕДИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ

Важное место в концепциях учредительной власти занимает идея реализации общей воли, поскольку создание и дальнейшее существование государства должно отвечать интересам всего общества. Множество мыслителей, политических деятелей ставили своей задачей теоретическое осмысление понятия общей воли. Даже откровенно диктаторские режимы оправдывали свое появление и функционирование волеизъявлением общества. В современной политической теории вопрос об источниках учредительной власти считается априорно решенным, а вследствие этого и неисследованным. В большинстве современных конституций народ фигурирует как высший источник власти. Однако здесь кроются несколько проблем теоретического характера. Во-первых – это понимание того, что представляет собой общая воля, какова её политическая природа и правовое оформление. Во-вторых, выражаема ли общая воля, или же это абстрактная теоретическая конструкция которую невозможно осуществить на практике.

В средневековой воля, как проявление власти, наделялась божественным происхождением. Общая воля исходит от Бога, выражаемая на земле папой римским или же монархом «Нет власти не от Бога, существующие власти от Бога установлены» – такова формула учредительной власти, данная Апостолом Павлом.

Согласно теории общественного договора, люди, желающие упорядочить отношения между собой, отдают часть своих прав в пользу государства. Заключив этот союз, они становятся гражданами. В основании общей воли, в таком контексте, выступают потребности человека в безопасности, охране собственности, которые скрепляют народ в единое целое. Однако, например, у Гоббса, после создания государства, реализуется не общая воля а «воля общая для всех»¹, которую в идеале выражает монарх. В таком ключе источником общей воли выступает один человек, который наилучшим образом общую волю понимает и выражает.

Первым, кто теоретически разрабатывал концепт общей воли, был Ж.Ж.Руссо. Говоря об основаниях общей воли, Руссо отмечал «до тех пор, пока некоторое число соединившихся людей смотрит на себя как на единое целое, у них лишь одна воля во всем, что касается до общего самосохранения и общего благополучия»². В понимании Руссо «закон должен быть выражением

¹ Гоббс Т. Сочинения в 2 томах. Т.2. М., 1991. С. 89.

² Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. М. 2000. С. 45.

общей воли»¹. Правительство может быть учреждено только народом в целом, общим собранием всех граждан. Важным вкладом Руссо в понимание общей воли является то, что именно он определил её источником общее согласие граждан.

Конституционализм, взявший на вооружение теорию общественного договора, идеи Руссо, обходит стороной природу общей воли, сосредотачивая своё внимание на проблеме форм её выражения, предлагая решить её при помощи представительства². Формой народного представительства в учредительной власти становится Учредительное собрание. Считая недостижимым общее согласие при реализации общей воли, предлагается заменить её властью большинства (реализуемой на выборах или референдумах) при уважении прав меньшинства. Однако, в таком случае, общая воля народа распадается на волю отдельных граждан.

В противовес договорной теории у Ницше общая воля заменяется правом сильного, «сверхчеловека». Рассуждая о происхождении и сущности государства, Ницше видел в нем «орду белокурых хищных животных, расу завоевателей и господ, которая, обладая военной организацией и способностью организовать, налагала свои ужасные когти на население, которое было бесформенно. Таким ведь образом получает свое начало государство»³. Право выражения общей воли получает высшая раса «сверхлюдей», источником же её становится биологическое, психологическое превосходство одних людей над другими.

Иное понимание источника общей воли предлагается в марксистских концепциях. Предполагается, что в рамках одного класса политические интересы совпадают (их объединяет отношение к средствам производства). Поскольку пролетариат составляет большинство в обществе, то, следовательно, его интересы и являются общей волей. И вполне естественным выражением воли народа становится революция и переустройство общества на основе идеалов социализма, поскольку другими путями буржуазия (класс, который составляет меньшинство) власть свою не отдаст. В концепции Ленина, воля народа выражается в революционной диктатуре пролетариата, которая соответственно и учреждает справедливое, социалистическое государство. Основа, источник общей воли – идентичные экономические интересы людей.

Однако если рассматривать народ как единое целое, нельзя подменять его волю интересами отдельных социальных групп, классов или же воле большинства. По замечанию Л.А.Тихомирова, «общая воля существует лишь как унаследованный вывод исторических, традиционных привычек, как результат долгого коллективного опыта»⁴. Общая воля – это не только артикуляция экономического интереса, либо процесс подсчёта волеизъявлений отдельных индивидов и выделение из этой суммы воле наибольшей, или

¹ Там же. С. 45.

² Кистяковский Б.А. Философия и социология права. СПб. 1998. С. 268.

³ Ницше Ф. Сочинения. В 2 т. Т.2. М., 1990, С.162.

⁴ Тихомиров Л.А. Критика демократии. М., 1997. С. 134.

навязывание власти более слабым, это ещё исторический опыт взаимодействия народа, сложившиеся традиции, культура.

Нужно, подчеркнуть, общая воля не аналогична сумме волеизъявлений граждан, его составляющих. Общая воля определяется общей культурой, верой, общей судьбой, памятью, традициями. Эта мысль находит своё выражение в концепциях евразийцев, в частности в теории этногенеза Л.Н. Гумилёва. Народ в его понимании, тесно связан с географическим ареалом (территорией) своего проживания, где у отдельных этносов формируются стереотипы поведения, общие обычаи, что соответственно влияет и на характер учреждения государства¹. Только такое сообщество людей способно выразить общую волю, в других случаях это как раз таки и будет экономический интерес, воля большинства и т.д.

По Бьюкенену, общая воля – это логическое следствие договорных отношений между рациональными индивидами². Степень согласия в обществе зависит от того, в какой мере учреждение государства выгодно гражданам, прежде всего в экономическом плане. Учреждение государства уподобляется торговой сделке, участником которой становится весь народ. В какой-то степени можно согласиться с таким мнением, ведь одной из целей существования государства является улучшение материального благосостояние народа.

Венгерский конституционалист А. Шайо видит в народе «посредственного политика»³, плохо разбирающегося в вопросах политики, а, следовательно, эффективно выразить свою волю, учреждая государство, народ не может, что делают за него элиты. Процесс учреждения государства проходит без народа, он лишь подтверждает его демократическими процедурами. Конституция как акт высшей воли народа в таком контексте становится «элитным продуктом в привлекательной демократической упаковке»⁴. Источником общей воли являются интересы элит (корпоративные интересы).

В современном конституционном праве общая воля сводится к принадлежности «совокупности людей к государству»⁵. Общая воля, в таком понимании, – то, как граждане голосуют на выборах, референдумах. Однако, гражданство отражает часть отношений, связывающих человека с государством и обществом в целом. С одной стороны, на сегодняшний день, сложно отделить народ от государства, от его территории⁶. В тоже время, как отмечал Маркс, «общество выражает сумму тех связей и отношений, в которых индивиды

¹ См. Гумилёв Л.Н. Ритмы евразии. М., 1993.

² Бьюкенен Дж. Конституция экономической политики. М. 1997. С. 220.

³ Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М., 2001. С. 56.

⁴ Там же. С. 58.

⁵ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1996.

⁶ В мире существуют народы (хурды, гизды), не имеющие собственной территории и государства, однако желающие иметь таковые, что, несомненно, является проявлением их общей воли.

находятся друг к другу»¹, а отношения эти очень многообразны и формируются в процессе длительного совместного существования народа.

Как отмечает Хана Арендт, «общая воля есть артикуляция общего интереса, интереса народа или нации как целого, и поскольку этот интерес или воля является общим, само его существование зиждется на противопоставлении каждому интересу или воле в отдельности»².

Условно можно выделить несколько общих подходов к пониманию источников общей воли. Божественно-монархический, по которому общую волю выражает один человек (монарх, папа римский) в силу божественного происхождения своей власти. Договорно-конституционалистский, здесь общая воля — результат стремления людей к безопасности, благополучию. Элитистский, по которому общей становится воля политически активного меньшинства. Экономический подход, где общая воля тесно связана с экономическими интересами людей. Если говорить об учредительной власти, то доминирующим источником общей воли видится уровень политической культуры как результата совместной деятельности народа. Общая воля — явление органическое, тесно связанное с историей, традициями, опытом каждого народа. Именно культура является тем, что наиболее эффективно скрепляет народ воедино, именно от неё зависит выбор способов разрешения конфликтов в обществе, каковым, несомненно, является вопрос об учредительной власти.

Ф.А. Вестов,

Саратовский государственный
университет
им. Н.Г. Чернышевского

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ В УЧЕНИИ ЦИЦЕРОНА

Идеи правового государства и гражданского общества просматриваются в различных философских и правовых учениях древнего мира. философы и правоведы римского периода внесли весомый вклад в развитие политико-правовых представлений о государстве в новых социально-экономических условиях развития общества.

Особый вклад в дело государственного устройства внес крупнейший римский оратор, политик и философ, сумевший органично соединить наследие Аристотеля (неоакадемизм) со стоицизмом (Средняя Стоя) Цицерон Марк Туллий (106—43 гг. до н. э.). Его труды оказали решающее воздействие на всю римскую политическую и правовую мысль. Последующие поколения мыслителей и практиков опирались на его достижения и зачастую

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Собрание сочинений. Т.46 с.214.

² Арендт Х. О революции. URL: <http://onrevolution.narod.ru>.

непосредственно отправлялись от положений, установленных Цицероном в римском государствоведении и правоведении¹.

В эпоху кризиса римской республики и на закате своей личной политической карьеры Цицерон приходит к важным обобщениям принципов политического и правового развития, которые считает необходимым предложить современникам в качестве руководства, призванного показать превосходство римской политической культуры над греческой – не только на практике, но и в теории и идеологии. Цицерон пишет трактаты «О республике» и «О законах» в диалоговой форме, чем недвусмысленно ставит себя и свой вклад в политическую теорию в один ряд с Платоном. То же самое следует сказать и о тематике сочинений. Трактат «О законах» не был завершен, но критика греческих правовых теорий, представленная в нем, всеобъемлюща и распространяется на все крупные фигуры античной правовой мысли. Стоицизм Цицерона – особое явление в античном наследии. Его высокий авторитет, риторика, широкий научный кругозор, практический опыт в области политики – все эти качества поставили его учение в особое положение. Соображения, направленные на оправдание римского республиканского устройства – в оппозиции к угрозе оклократии и нарождающимся авторитарным формам правления, – были генерализированы как учение о государстве вообще.

Диалог «О государстве» написан Цицероном в 54-57 гг. до н. э. Действие разворачивается в 129 г. до н. э. в усадьбе крупнейшего политического деятеля эпохи, увлеченного приверженца стоицизма Сципиона Младшего. Участники беседы – друзья Сципиона, его «кружок» (*grex Scipionis*) – образованнейшие люди своего времени, светочи римской культуры. С ними Цицерон связывает политический и идеологический расцвет римской республики. В их уста он вкладывает суждения, призванные пользоваться высочайшим авторитетом среди его современников².

«... Итак, государство, – говорит Сципион, – есть достояние народа, а народ – не любое соединение людей, собранных вместе каким бы то ни было образом, а соединение многих людей, связанных между собою согласием в вопросах права и общностью интересов. Первой причиной для такого соединения людей является не столько их слабость, сколько, так сказать, врожденная потребность жить вместе. Ибо человек не склонен к обособленному существованию и уединенному скитанию, но создан для того, чтобы даже при изобилии всего необходимого не (...) [удалиться от подобных себе]»³.

«... Всякий народ, – продолжает Сципион, – представляющий собой такое объединение многих людей, ... всякая гражданская община, являющаяся народным установлением, всякое государство, которое, как я сказал, есть народное достояние, должны, чтобы быть долговечными, управляться так

¹ Антология мировой правовой мысли. В 5 т. Т. 1. Античный мир и Восточные цивилизации. Нац. общ.-науч. Фонд. /Руководитель науч. проекта Г.Ю. Семигин, М., 1999. С. 219.

² Там же. С. 220.

³ Марк Туллий Цицерон. Диалоги. О государстве. О законах / Пер. В.О. Горенштейна. - М., 1966. С. 22.

сказать, советом, а совет этот должен исходить прежде всего из той причины, которая породила гражданскую общину... Осуществление их следует поручать либо одному человеку, либо нескольким выборным, или же его должно на себя брать множество людей, то есть все граждане. И вот, когда верховная власть находится в руках у одного человека, мы называем этого одного царем, а такое государственное устройство – царской властью. Когда она находится в руках у выборных, то говорят, что эта гражданская община управляется волей оптиматов. Народной же ... является такая община, в которой все находится в руках народа. И каждый из трех видов государства – если только сохраняется та связь, которая впервые накрепко объединила людей ввиду их общего участия в создании государства, – правда, не совершенен. ... не наилучший, но он все же терпим, хотя один из них может быть лучше другого. Ибо положение и справедливого и мудрого царя, и избранных, то есть первенствующих, граждан, и даже народа (впрочем, последнее менее всего заслуживает одобрения) все же, если только этому не препятствуют несправедливые поступки или страсти, по-видимому, может быть вполне прочным»¹.

«Какой из этих трех видов государственного устройства ты находишь наилучшим?» Спрашивает собеседник.

«И каждое государство таково, – отвечает Сципион, – каковы характер и воля того, кто им правит. Поэтому только в таком государстве, где власть народа наибольшая, может обитать свобода; ведь приятнее, чем она, не может быть ничего, и она, если она не равна для всех, уже и не свобода. Но как может она быть равной для всех, уж не говорю – при царской власти, когда рабство даже не прикрыто и не вызывает сомнений, но и в таких государствах, где на словах свободны все? Граждане, правда, подают голоса, предоставляют империй и магистратуры, их по очереди обходят, добиваясь избрания, на их рассмотрение вносят предложения, но ведь они дают то, что должны были бы давать даже против своего желания, и они сами лишены того, чего от них добиваются другие; ведь они лишены империя, права участия в совете по делам государства, права участия в судах, где заседают отобранные судьи, лишены всего того, что зависит от древности и богатства рода ... Если закон есть связующее звено гражданского общества, а право, установленное законом, одинаково для всех, то на каком праве может держаться общество граждан, когда их положение не одинаково? И в самом деле, если люди не согласны уравнивать имущество, если умы всех людей не могут быть одинаковы, то, во всяком случае, права граждан одного и того же государства должны быть одинаковы. Да и что такое государство, как не общий правопорядок?»².

Диалог Цицерона «О законах» непосредственно примыкает к трактату «О государстве». Он был начат в 52 г. до н. э., однако остался незавершенным. В качестве участников диалога выступают сам Марк Туллий Цицерон, его брат

¹ Там же. С. 22-23.

² Там же.

Квинт и друг Аттик. Первая книга диалога знаменита развитием стоического учения о естественном праве. Цицерон обосновывает самоценность права и справедливости, выступая против утилитарных трактовок справедливости; доказывает, что принцип права коренится в природе человека, и право не может вытекать из закона – явления искусственного, поэтому подлинный закон, как и право, должен соответствовать требованиям природы, иначе говоря он должен быть правовым¹.

«Ученейшие мужи признали нужным исходить из понятия закона, и они, пожалуй, правы – при условии, что закон, как они же определяют его, есть заложенный в природе высший разум, велящий нам совершать то, что совершать следует, и запрещающий противоположное. Этот же разум, когда он укрепился в мыслях человека и усовершенствовался, и есть закон. Поэтому принято считать, что мудрость есть закон, смысл которого в том, что он велит поступать правильно, а совершать преступления запрещает. Полагают, что отсюда и греческое название «номос», так как закон «уделяет» каждому то, что каждому положено, а наше название «lex», по моему мнению, происходит от слова *legere* [выбирать]. Ибо, если греки вкладывают в понятие закона понятие справедливости, то мы вкладываем понятие выбора; но закону все же свойственно и то, и другое. Если эти рассуждения правильны, то возникновение права следует выводить из понятия закона. Ибо закон есть сила природы, он – ум и сознание мудрого человека, он – мерило права и бесправия. Но так как весь наш язык основан на представлениях народа, то там время от времени придется говорить так, как говорит народ, и называть законом (как это делает чернь) те положения, которые в писаном виде определяют то, что находят нужным, – либо приказывая, либо запрещая.

Будем же при обосновании права исходить из того высшего закона, который, будучи общим для всех веков, возник раньше, чем какой бы то ни было писанный закон, вернее, раньше, чем какое-либо государство вообще было основано².

Политический идеал Цицерона – это «смешанное государственное устройство», иначе говоря, государство, сочетающее элементы монархии, аристократии и демократии. Образцом такого государства Цицерон считал Римскую республику, поддерживаемую «согласием сословий», «единомыслием всех достойных», т. е. таким блоком сенатского и всаднического сословий против демократии и претендентов на монархическую власть. Человеческий идеал Цицерона – это «первый человек республики», «умиротворитель», «благодетель и попечитель» в эпохи кризисов, сочетающий в себе греческую философскую теорию и римскую политическую (ораторскую) практику. Образцом такого деятеля мыслитель считал себя. Его философский идеал – соединение теоретического скептицизма, не знающего истины, допускающего лишь вероятность, с практическим стоицизмом, неукоснительно следующим

¹ Там же. С. 232.

² Там же. С. 233-234.

нравственному долгу, совпадающему с общественным благом и мировым законом.

Е.Л. Власова,
Саратовский государственный
университет
им. Н.Г. Чернышевского

РОЛЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ В СФЕРЕ ПРАВОВОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ ГРАЖДАН

В настоящее время Россия переживает экономический и социально-политический кризис. Неэффективность деятельности государства, противоречия в законах, незащищенность прав и свобод человека, тяжелая экономическая ситуация, нищета и бедность, низкая правовая культура, разгул преступности и коррупции определяют кризисную ситуацию в обществе.

Уровень правовой культуры населения во многом зависит от правового просвещения, целенаправленности и системности проведения работ по ознакомлению граждан с их правами и обязанностями государственными и негосударственными институтами защиты их прав, форм и методов защиты. Формирование позитивного отношения к закону, праву, знание гражданами своих прав и обязанностей перед государством и обществом является составной частью правовой культуры.

Часто именно правовая безграмотность граждан, незнание ими своих прав и обязанностей обеспечивает им самим сложные жизненные условия. Одним из приоритетных направлений деятельности Уполномоченного по правам человека является правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

На протяжении более чем 10-летнего существования института Уполномоченного по правам человека в Саратовской области Уполномоченный и работники его аппарата активно участвуют в правовом просвещении жителей области посредством участия в различных научных проектах, при помощи оказания консультативной, методической и информационной помощи другим правозащитным институтам области и других регионов России, через учебные и просветительские учреждения (учебные заведения различного уровня, библиотеки), средства массовой информации (пресса, радио, телевидение).

Тематика и аспекты рассматриваемых проблем на мероприятиях, в которых участвует Уполномоченный и сотрудники его аппарата, различны.

Согласно данным социологических исследований 2009 года, впервые по опросам общественного мнения населения в один ряд с вопросами жилья и общественной безопасности поставлены проблемы, связанные с состоянием окружающей среды. Жалобы жителей Саратовской области, направляемые в адрес Уполномоченного, многочисленные публикации в средствах массовой информации, также свидетельствуют о том, что проблема защиты окружающей

среды и создания благоприятных условий проживания в регионе весьма актуальна. В связи с этим в 2009 году Уполномоченным по правам человека в Саратовской области был опубликован специальный доклад на тему: «Соблюдение права граждан на благоприятную окружающую среду в Саратовской области»¹.

В рамках проблемы охраны окружающей среды в мае 2009 года Общественным Советом при Уполномоченном был организован «круглый стол» на тему «О загрязнении реки Волги»². Особого внимания заслуживает тот факт, что в работе этого «круглого стола» наравне с известными правозащитниками, членами общественных организаций и должностными лицами правоохранительных органов принимали участие учащиеся средней школы. Следует отметить, что во многих мероприятиях, проводимых Уполномоченным, принимают участие различные возрастные категории граждан. Равноправное участие молодежи в обсуждении и решении актуальных и общественно значимых задач позволяет Уполномоченному вести правовое просвещение среди разных групп населения, а также изучать мнения в области соблюдения и защиты прав человека и пожелания правозащитным институтам по улучшению и деятельности.

Финансовый кризис, затронувший и Саратовскую область, повлиял на работу большинства ведомств и, естественно, затронул права работников. Повесшие убытки работодатели стараются свести свои финансовые затраты к минимуму, в том числе это касается привлечения рабочей силы. Проводятся массовые мероприятия по сокращению штата и высвобождению кадров. На многих предприятиях работникам была значительно уменьшена зарплата.

В целях правового просвещения населения Уполномоченным в 2009 году издан справочник «Соблюдение трудовых прав работников в условиях кризиса», в котором разъясняются права и обязанности работника и работодателя, какие действия необходимо предпринимать работникам, в случае нарушения трудовых прав. Кроме того, в справочнике приведены образцы процессуальных документов для защиты трудовых прав в судебном порядке.

Актуальные проблемы соблюдения прав граждан отражаются в официальном издании аппарата Уполномоченного по правам человека в Саратовской области -- информационный бюллетень «Уполномочен защитить...». В феврале 2009 года был выпущен номер на тему: «Коррупция: социально-правовой аспект»³. Было учтено, что борьба с преступностью в целом и коррупцией в частности -- важная составляющая работы правоохранительных органов, однако без опоры на гражданское общество такое противодействие малоэффективно. По этой причине на страницах бюллетеня

¹ Лукашова П. Ф. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Саратовской области. Соблюдение права граждан на благоприятную окружающую среду в Саратовской области. Саратов. 2009.

² Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Саратовской области [Электронный ресурс] URL: <http://saratov.gov.ru/government/organs/ombudsman>

³ Уполномочен защитить... Информационный бюллетень Коррупция: Социально-правовой аспект № 18/2009

свое мнение по данной проблеме представили прокурор области, председатель Общественной палаты области, а также лидеры общественных организаций и ученые.

Тема номера 19/2009 информационного бюллетеня – «Права человека в условиях кризиса»¹. На страницах этого издания о мерах по преодолению кризисных явлений на территории Саратовской области сообщили первые лица региона, о соблюдении прав человека в условиях кризиса и деятельности Уполномоченного по правам человека рассказали сотрудники его аппарата.

Положительные отзывы на просветительскую деятельность, поступающие в адрес Уполномоченного и его аппарата от многих граждан и должностных лиц, свидетельствуют о значимости и эффективности правового просвещения, которым занимается Уполномоченный и его аппарат.

Важно отметить тот факт, что в 2009 г. Уполномоченный по правам человека в Саратовской области активно способствовал внедрению должности областного Уполномоченного по правам ребенка.

Уполномоченный по правам ребенка в первую очередь может и должен выступать как публичная фигура, демонстрирующая активную гражданскую позицию по отношению к детству. Это институт, осуществляющий широкое просвещение в области прав человека, направленное на развитие правового сознания у детей, молодежи, а через них и вместе с ними у взрослых сограждан.

О.В. Власова,
Югорский государственный
университет
(г.Ханты-Мансийск)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ В РОССИИ: ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Взаимодействие общественных организаций с государственными структурами – одно из основных условий эффективности системы защиты прав человека в России. Содействие гражданских формирований в реализации общепризнанных прав и свобод человека высоко оценивается во многих странах². Зачастую такие объединения восполняют недостатки работы государственных органов в правозащитной сфере. Как точно подмечено, они «достраивают» государственные правозащитные структуры, не получившие

¹ Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Саратовской области [Электронный ресурс] URL: <http://saratov.gov.ru/government/organs/ombudsman>

² Подтверждением тому является встреча представителей европейских НПО, собравшихся для обсуждения актуальных проблем защиты прав человека и практического опыта общественных активистов в этой сфере (см.: Российская газета. 2008. 11 декабря).

достаточного развития»¹.

Сотрудничество государства и общества отвечает интересам обеих сторон. Большинство негосударственных некоммерческих организаций созданы для решения тех же самых задач, с которыми повседневно имеют дело государственные и муниципальные органы (забота о малоимущих, больных, социально неблагополучных гражданах, содействие воспитанию, образованию детей и подростков, сохранение и развитие культуры и т.д.).

Общественные объединения являются не только источником информации о правах человека, но и способствуют осознанию и уважению права как такового. Как образно подмечено, они должны расшевелить «сонное» правосознание людей и положительно на него воздействовать, формируя позитивное общественное мнение о праве².

Таким образом, одной из главных задач на пути утверждения достоинства личности, возведения его на высшую ступень иерархии ценностей является совместная деятельность общественных объединений по формированию позитивного общественного мнения о праве.

Одним из важнейших каналов воздействия на правовую культуру граждан является правовая информация. От степени информированности людей об общественных объединениях, важности их деятельности в защите прав и достоинства человека зависит уровень понимания норм права, регулирующих деятельность самостоятельных организаций и, что наиболее важно, уровень социальной ценности права на объединение.

Вовлечение общества в процесс защиты прав и достоинства личности, стабилизации законности и правопорядка не может ограничиваться только стадией реализации уже принятого законодательства. Важно привлечение общественных структур к процессу создания законов, к инициированию и подготовке законопроектов, затрагивающих интересы широких слоев граждан. Как справедливо отмечено: «Путь отечественного правового прогресса состоит не в огульном наращивании законодательного материала, а в актуализации социальных источников правового уклада, его обычных, духовных, традиционных регуляторов»³.

Зарубежная практика свидетельствует об очевидной эффективности участия представителей общественных структур в законотворческой деятельности. Так, в Германском Бундстаге принято ориентироваться на сотрудничество с теми кругами, кого интересует и касается законопроект. Считается, что законодатель получает от заинтересованных субъектов значительный объем специальных знаний в соответствующей области, без которых он едва ли мог бы выработать справедливые регламентации. Кроме того, для законодателя будет полезно, если

¹ Матвеева Т.Д. Неправительственные организации в системе защиты конституционных прав и свобод человека: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 30.

² См.: Попов В.В. К вопросу о правовой регламентации роли и места общественных объединений в преодолении правового нигилизма // История государства и права. 2004. № 6. С. 11.

³ Симонов В.Н., Симонова Т.В. К вопросу о российской правовой доктрине в XXI веке // Вопросы теории государства и права. Новые идеи и подходы. 2000. Вып. 2. С. 59.

он своевременно узнает и, по возможности, учет опасения и требования затронутых проектом лиц. В свою очередь, это позволит рассчитывать на признание и неуклонное выполнение нормативных предписаний лицами, для которых они предназначены¹.

Таким образом, используя знания и профессиональный опыт представителей общественности в решении социальных проблем, понимание нужд и потребностей различных слоев населения, можно урегулировать правом противоположные интересы, оптимизировать интересы государства и общества, добиться одобрения законодательного предложения со стороны тех, кого оно касается, не позволяя при этом законодателю необоснованно соглашаться с чьим-либо мнением. Именно поэтому широкое вовлечение гражданских структур в законотворческий процесс позволит в наибольшей степени обеспечить интересы различных групп населения в принимаемых законах, что, в свою очередь, будет одним из действенных средств реализации конституционных гарантий уважения достоинства человека и гражданина в Российской Федерации.

Одной из основных проблем реализации прав человека в современной России является проблема соблюдения и обеспечения права на судебную защиту. В этом отношении общественным объединениям необходимо вести информационно-просветительскую работу, развивать у населения потребность, привычку обращения в суд за защитой поправленного достоинства и нарушенных прав. Следовательно, актуальная задача общественных объединений – просвещение народа в отношении средств правовой защиты, содействие повышению прозрачности процесса осуществления правосудия.

В зоне особого внимания общественности должны находиться и средства массовой информации, зачастую культивирующие жестокость и насилие. В связи с этим роль социального аудита СМИ переоценить нельзя. С другой стороны, существует проблема неосведомленности о деятельности общественных объединений и даже о самом существовании подобных структур. Поэтому от СМИ необходима систематическая подача информации о работе правозащитников-общественников: постоянные рубрики в газетах, тематические теле- и радиопередачи. Только тогда, когда люди будут знать о проводимых самостоятельными объединениями правозащитных акциях, о результатах их деятельности, о требуемой помощи, возможно повышение гражданского самосознания и эффективное развитие гражданского общества.

Сегодня видится актуальным формирование позитивно и конструктивно направленного информационного пространства между властью и обществом, осуществление информационного обмена между ними. Особую роль в этом могли бы сыграть разработка и внедрение современных информационных технологий в практику работы общественных объединений, поддержка целевых сайтов, издание и распространение информационных бюллетеней и других

¹ См.: Гуринович А.Г., Комаров С.А. Общественная палата Российской Федерации и экспертиза законопроектов // Представительная власть. XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2005. № 3. С. 12.

средств информирования граждан о деятельности общественных организаций. Пока еще не сложилась систематическая практика быстрого реагирования на информацию о возможных случаях унижающего достоинство обращения с гражданами.

Особую озабоченность вызывает недостаточность воспитательной работы в юридической области с молодежной аудиторией. Не секрет, что уровень правовой культуры этой категории граждан остается низким. Таким образом, актуальной задачей в современной России является совершенствование правового просвещения и правового образования. Сегодня назрела необходимость разработки и принятия федеральной концепции правового просвещения и правового образования в области прав человека, где важная роль в просветительской деятельности отводилась бы общественным структурам.

Взаимодействие органов государственной власти и общественных объединений в деле утверждения достоинства личности предполагает целенаправленную деятельность по созданию режима всеобщего уважения человека, его прав и гражданской чести. Подобное сотрудничество может закрепляться в договорах, в специальных документах о координации планов и программ по профилактике правонарушений и борьбе с ними, по правовому воспитанию и т.п. Задача государства, как наиболее сильного участника партнерства, — обеспечить действующие правовые условия и реальные финансовые стимулы для такого взаимодействия. На уровне Правительства РФ необходимо разработать долгосрочную стратегию поддержки общественных объединений, наладить тесные контакты государственных структур с общественными, внедрить в практику эффективную систему гражданского контроля, оказания государственной поддержки социально значимым программам гражданских организаций, постоянно практиковать различные формы подключения общественного сектора к законодательскому процессу.

С целью улучшения организационного обеспечения деятельности общественных объединений следует на постоянной основе оказывать им методическую помощь, способствующую повышению профессионализма в деятельности гражданских формирований, также постоянно повышать правосознание работников государственных органов, осуществляющих взаимодействие с общественным сектором.

М.Т. Габдуалиев,
Институт «АТИСО»
Евразийской академии (г.
Уральск, Казахстан)

СХОД ГРАЖДАН В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Проблема построения теоретически обоснованной, эффективно действующей модели местного управления и самоуправления для Республики

Казахстан в настоящее время приобретает первостепенное значение. Глава VIII Конституции РК с 1995 года претерпела существенные изменения в свете реформирования института местного самоуправления (МСУ). В соответствии с конституционной реформой, проведенной в мае 2007 года, маслихат, являющийся органом местного государственного управления (ст.85 Конституции РК), был одновременно наделен статусом органа, через который осуществляется местное самоуправление (п.2 ст.89 Конституции РК).

Важным событием конституционно-правовой жизни стало принятие Закона от 9 февраля 2009 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного государственного управления и самоуправления». В Закон от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении» была включена новая глава 3-1 «Участие граждан в местном самоуправлении».

К сожалению, в законе не названы и не уточнены формы непосредственного осуществления населением МСУ (местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата и члена выборного органа местного самоуправления, правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, собрание делегатов, опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления и др.).

Необходимость законодательного закрепления форм прямого осуществления МСУ вызвана тем, что в нашей стране отсутствует опыт его существования. В специальных исследованиях справедливо указывается, что «совокупность всех форм участия гражданина в принятии публично значимых решений обеспечивает достижение основной цели – самостоятельное и под свою ответственность управление всеми делами местного значения»¹.

В пункте 1 статьи 39-3 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении» закреплено, что «для обсуждения вопросов местного значения путем прямого волеизъявления могут проводиться собрания (сходы) местного сообщества». Собрания – одна из самых массовых и доступных форм непосредственной демократии. Важнейшим преимуществом собраний является органическое сочетание в них коллективного социального действия с личной активностью участников, когда каждый может выразить свое мнение, интерес, которые путем сопоставления с желаниями и интересами других участвующих могут приобретать значение общего. Причем, в данном случае выработка решения имеет непосредственный характер².

Закон РК «О местном государственном управлении и самоуправлении» устанавливает, что порядок проведения собрания (схода) и принятия решений определяется областными (города республиканского значения и столицы) маслихатами (п.2 ст.39-3). В целях реализации Конституции Республики Казахстан, Закона РК «О местном государственном управлении и

¹ Еремин А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы /Под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 2003. С.4.

² См.: Нифанов А.Н. Правовые формы реализации непосредственной демократии в системе местного самоуправления: автореф. дис... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2003. С.22.

самоуправлении» Западно-Казахстанский областной маслихат своим решением №13-8 от 18 августа 2009 года принял «Порядок проведения в Западно-Казахстанской области собраний (сходов) местного сообщества и принятия на них решений»¹ (далее – Порядок о сходе граждан).

Порядок о сходе граждан состоит из пяти разделов: «Общие положения», «Созыв собрания (схода) местного сообщества», «Подготовка собрания (схода) местного сообщества», «Проведение собрания (схода) граждан», «Принятие решений на собраниях (сходе) местного сообщества, оформление протокола».

В первом разделе сформулированы основные понятия: «местное сообщество», «местное самоуправление», «органы, осуществляющие местное самоуправление», «вопросы местного значения», «собрание (сход) местного сообщества», которые идентичны основным понятиям, используемым в Законе РК «О местном государственном управлении и самоуправлении» (ст.1). При этом в Порядок о сходе граждан вводится термин «участники собрания (схода) местного сообщества», под которым понимаются «члены местного сообщества», признанные таковыми в соответствии со статьей 39-1 Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан».

К ним статья 39-1 названного закона относит: во-первых, граждан Республики Казахстан, зарегистрированных по месту жительства на территории административно-территориальной единицы, в границах которой осуществляется МСУ; во-вторых, иностранцев и лиц без гражданства, которые имеют право на участие в осуществлении МСУ в пределах, установленных настоящим законом и международным договором.

В соответствии с Порядком о сходе граждан (пункты 4 - 6) для созыва собрания граждан необходимо решение соответствующего органа, осуществляющего МСУ, которому предшествует инициатива органов, осуществляющих МСУ, либо не менее 1/3 членов местного сообщества. В последнем случае члены местного сообщества подают соответствующее предложение в местный исполнительный орган, осуществляющий МСУ.

При этом остается открытым вопрос: какой орган местного самоуправления принимает решение о проведении схода? В пп.10 статьи 1 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении» под «органами местного самоуправления» понимаются органы, на которые в соответствии с настоящим законом возложены функции по решению вопросов местного значения. Если предположить, что этим органом является аким либо акимат, то такая гипотеза не соответствует п.11 Порядка о сходе граждан, где закреплено, что аким соответствующей административно-территориальной единицы готовит списки членов местного сообщества и представляет в орган, осуществляющий МСУ, принявший решение о проведении схода, не позднее чем за пять дней до его проведения.

Помимо сказанного, Порядок о сходе граждан устанавливает ограничения по механизму внесения дополнительных предложений по повестке дня

¹ Материалы сессии Западно-Казахстанского областного маслихата. Уральск. 2009.

собрания, а именно: предложения могут быть внесены «не позднее 7 дней» до проведения схода граждан, «в письменном виде с обоснованием мотивов постановки данного вопроса» (п.9). При этом, принявший решение о проведении схода орган «вправе его принять или отклонить», о чем должно быть сообщено при утверждении повестки дня на сходе местного сообщества.

О проведении схода граждан сообщается через СМИ либо объявляется в населенных пунктах не менее чем за две недели до его проведения. В случае невозможности проведения схода с участием одновременно всех членов местного сообщества сходы могут проводиться по отдельным частям соответствующей административно-территориальной единицы или же принявший решение о проведении схода орган может провести его, согласно квоте, с участием полномочных представителей отдельных частей каждой административно-территориальной единицы (п.12 Порядка о сходе граждан). Опять же остается нерешенным вопрос порядка определения квоты и механизма наделения полномочиями представителей отдельных частей административно-территориальной единицы.

Для правомочности проведения схода необходимо участие в нем более половины от общего числа членов местного сообщества. Решения принимаются открытым голосованием, оно считается принятым, если за него проголосовало более половины членов местного сообщества, присутствующих на собрании. В случае проведения схода по отдельным частям административно-территориальной единицы или с участием их представителей, определение общих результатов мнений членов местного сообщества осуществляется путем суммирования решения сходов, проведенных на всей территории соответствующей административно-территориальной единицы, либо принимается большинством голосов представителей, присутствующих на собрании.

В Порядке о сходе граждан остались неурегулированными вопросы о юридической силе решений, принятых на сходе местного сообщества, о механизме исполнения решения и последствиях его неисполнения, о финансово-правовой стороне проведения схода граждан. Нам лишь известно, что согласно п.3 ст.39-3 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении», решения, принятые на собрании (сходе) местного сообщества, могут быть направлены в органы местного самоуправления. Между тем, политико-правовая природа схода граждан (помимо совещательной и информационной функций) предполагает выполнение контрольной, организационной и распорядительной функций.

Таким образом, Западно-Казахстанский областной маслихат в своем решении №13-8 от 18 августа 2009 года «Порядок проведения в Западно-Казахстанской области собраний (сходов) местного сообщества и принятия на них решений» оставил нерешенными ряд принципиальных вопросов:

- 1) какой орган, осуществляющий МСУ, принимает решение о проведении схода (п.4);
- 2) какова компетенция собрания местного сообщества, т.е. круг вопросов решаемых сходом;

3) каков порядок определения квоты и механизм наделения полномочиями представителей отдельных частей административно-территориальной единицы при проведении схода (п.12).

Остались неурегулированными вопросы о юридической силе решений, принятых на сходе местного сообщества, о механизме исполнения решения и последствиях его неисполнения, о финансово-правовой стороне проведения схода граждан.

В.И. Головченко,
Саратовский государственный
университет
им. Н.Г. Чернышевского

«ПРАВAYA» ОППОЗИЦИЯ В РОССИИ В УСЛОВИЯХ МИРОВОГО ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

Важнейшим фактором, обусловившим серьезные изменения существующих политических и социально-экономических институтов и механизмов в самых различных странах и в различных политических режимах, стал мировой финансовый кризис. Не является исключением и российская политическая система. Одним из направлений её трансформации стало изменение места и роли «правой» оппозиции в российском партийно-политическом спектре. Рассмотрим тезисно суть данных изменений.

Значительная часть критических аргументов в адрес Президента и правительства Российской Федерации с начала 2000-х гг. была направлена не просто против политики «сильной руки» государства в обществе, но, прежде всего, против усиления роли государства в сфере экономических отношений. Апелляция к свободе рынка, к приоритетам рыночных механизмов регулирования экономики была доминирующей в риторике лидеров Союза Правых Сил, как партии, наиболее явно и откровенно позиционировавшей себя в качестве либеральной на правом фланге партийного спектра России. Не случайно, что последнюю свою кампанию в 2007 году на региональных и общенациональных выборах партия проводила под девизом о необходимости «достройки капитализма» на принципах либерализма. Н. Белых публично признал, что «правильный и хороший лозунг – «Свобода, собственность, законность» – попросту не воспринимался избирателями»¹. Лидер «Яблока» изначально отмежевывался от радикальных либералов, делая акцент на социальной составляющей либеральной идеологии².

Попытки СПС эволюционировать в направлении формирования «партии хватать всех» оказались губительны не только для этой структуры, но и для всего «правого» движения в постсоветской России. Ни к чему не привела

¹ Никита Белых не считает себя «паровозом». URL: // <http://ideologiya.ru/kasatelno/?kos=1905> (Дата обращения 27 февраля 2007 года).

² См.: Реформы для большинства / Объединение «Яблоко». М., 1995; Явлинский Г. А. О российской политике. М., 1999; Явлинский Г. А. Периферийный капитализм. М., 2003.

апелляция к идеям социальной справедливости, когда, например, в декабре 2005 года на выборах депутатского корпуса Пермского края в числе ключевых лозунгов СПС активно использовались популистские обещания увеличения пенсий в 2,5 раза, а зарплат бюджетников – в 4 раза. Провалились и попытки привлечения малообеспеченных слоев населения Курской области, которые предпринимались руководством и активом партии на парламентских выборах с помощью расшифровки аббревиатуры СПС как «Союз Пенсионеров и Селян» или «Справедливость. Порядок. Солидарность». Результатом стала потеря идентичности и утрата «правыми» своих политико-идеологических позиций, в результате их маргинализации в общественном мнении и партийно-политическом спектре.

Неудачей закончилось стремление использовать идею А. Чубайса о неизбежности формирования России как «либеральной империи»¹, базирующейся на распространении либеральной идеологии на пространстве бывшего СССР. «Россия – единственный и уникальный естественный лидер на всем пространстве СНГ и по объему своей экономики, и по уровню жизни своих граждан... она может и должна всемерно наращивать, усиливать и укреплять свои лидирующие позиции в этой части планеты в следующие 50 лет»². Пытаясь усилить тем самым государственно-патриотические основы программы СПС, А. Чубайс вызвал достаточно резкую критику всего либерального лагеря. Поэтому сама концепция «либеральной империи» в силу своей очевидной эклектичности и неэффективности с электоральной точки зрения не вошла в предвыборные документы СПС. Сыграло свою роль и то обстоятельство, что патриотические ценности уже давно активно использовались оппозиционной КПРФ, лидеры которой легко могли напомнить населению о том, что самую ответственность за развал СССР во многом несут именно либерально ориентированные демократы и Чубайс прежде всего.

Крах СПС и «Яблока» на выборах 2007 г. привел к тому, что в июне 2008 г. Г.А. Явлинского на посту председателя «Яблока» сменил С. Митрохин³, а Союз правых сил после оживленной внутривыборной дискуссии заявил о самороспуске. Его председатель Н. Ю. Белых вышел из состава партии и вскоре принял предложение занять пост губернатора Кировской области. Б. Немцов после выхода из партии примкнул к демократическому движению «Солидарность». Сегодня он является одним из лидеров правого крыла внесистемного оппозиционного общественно-политического движения «Другая Россия»/Объединенный гражданский фронт – ОГФ/ «Солидарность».

Данное движение, несмотря на его разношерстность с идейно-политических позиций, рассматривается на Западе как единственная

¹ Чубайс А. Построение либеральной империи – миссия России в XXI веке. Изложение выступления Председателя РАО «ЕЭС России» в Санкт-Петербургском инженерно-экономическом университете 25 сентября 2003г. М., 2003.

² Там же. С. 14.

³ Явлинский уходит с поста председателя Яблока. URL: // <http://lenta.ru/news/2008/06/21/yabloko/>. (Дата обращения 21 июня 2008).

оппозиционная сила существующему авторитарному режиму Кремля, требующая соответствующей моральной, информационной и финансовой поддержки. Партия «Правое дело», которая официально заняла место на правом партийном фланге в качестве таковой не рассматривается. В ней усматривают очередной проправительственный проект, искусственно сконструированный кремлевскими политтехнологами.

В условиях мирового финансового кризиса, когда «левые» и «правые» правительства большинства стран сошлись в необходимости усиления регулирующей роли государства в финансовой и экономической жизни общества, российская внесистемная «правая» оппозиция в лице либеральных лидеров «Другой России», «Солидарности», /ОГФ не могли не учесть данное обстоятельство. Главное изменение в стратегии и тактике, как представляется, состоит в изменении приоритетов борьбы с правящим режимом. Критика экономической составляющей, которая всегда являлась одним из ключевых направлений оппозиционной деятельности либерально ориентированных политиков, отошла на второй план, уступив место критике положения с правами человека. Во многом это напоминает ситуацию с диссидентским движением в СССР, главной задачей которого было расшатывание существовавшей политической системы, без серьезного обоснования альтернативной программы политического и социально-экономического развития страны.

Доминирующей становится критика состояния прав человека в современной России и соответственно правящего режима. Стремясь дистанцироваться от «правых» политических сил постсоветского периода, Г. Каспаров ищет корни всех бед в 1991-93 гг., когда «уникальные возможности, открывшиеся перед страной, были потеряны и были заложены основы того самого номенклатурно-олигархического государства»¹. Тем самым идеолог ОГФ подчеркивает необходимость изменения Конституции Российской Федерации 1993 г., обосновывая это тем, что «путинский режим» опирается именно на её положения. Главные претензии – это «недомолвки» в Конституции, которые позволили выстроить административную «вертикаль власти». В качестве примера умелой интерпретации Конституции приводится положение о Совете Федерации, в котором не записано, что он «выбирается», согласно конституционной норме он «формируется».

Другим важнейшим изменением в стратегии ОГФ, вытекающим из характеристики режима как «номенклатурно-олигархического», является его критика в отношении института собственности. Ограничения прав и свобод человека, по мнению Каспарова, нужны режиму, прежде всего, для того, чтобы иметь возможность использовать силовой вариант для защиты собственности российских олигархов. Здесь явно просматривается ориентация на эксплуатацию недовольства «левого» электората.

¹ Каспаров Г. Сезон демонтажа. О стратегии и тактике ОГФ на 2010-2012 гг. URL: // <http://www.kasparov.ru/material.php?id=4C150B3F068F3> (Дата обращения 7 сентября 2010 г.)

Демонтаж режима предполагается не с помощью революционных усилий, а на основе постоянного ненасильственного сопротивления власти. Главный повод – нарушение прав граждан и ущемление политических свобод, которые являются закономерным результатом предоставления практически неограниченных полномочий исполнительной власти.

Открытое непризнание Конституции и других законов Российской Федерации (прежде всего о выборах) делает проблематичным любое публичное выступление представителей данного движения. Но в этом как раз и состоит суть тактики его представителей – использовать насилие представителей власти по отношению к участникам нелегитимных акций в качестве информационного повода для апелляции к мировому общественному мнению и ко всем недовольным своим положением внутри страны.

Участие в выборах признается необходимым не для того, чтобы получить шанс на доступ к парламентской трибуне и к СМИ, а для того, чтобы показать бессмысленность подконтрольных выборов и их неспособность создать эффективную власть, представляющую интересы населения. Таким образом, конечная цель – демонтаж режима народом, «когда он осознает не только тушкановость власти, а необходимость изменений»¹.

Данной цели подчинены лозунги «Путин в отставку», которые подчеркивают несамостоятельность Д.Медведева в качестве Президента, а также акции «31», главный смысл которых заключается в провоцировании органов власти на силовые действия и на арест участников мероприятий.

Тем самым внесистемная правая оппозиция делает акцент не на идеологических и программных основаниях своей позиции в обществе, а на пробуждении массового недовольства существующим режимом, независимо от идейно-мировоззренческих пристрастий российских граждан.

Е.Р. Григорян,
Саратовский государственный
университет
им. Н.Г.Чернышевского,

ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ ОРГАНОВ ВЛАСТИ КАК ОСНОВНАЯ ПРОБЛЕМА РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ОБЩЕСТВА: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Все чаще по отношению к открытости органов власти применяется термин «транспарентность». Понятие «транспарентность» применяется в совершенно различных областях: социологии, юриспруденции, политологии. Причём, в связи с иноязычным происхождением термина «транспарентность», а соответственно его неопределённостью в рамках юридической науки многие учёные не рекомендуют активно использовать его в русле анализа правовых

¹ Там же.

проблем. Для целей данной работы под транспарентностью мы будем понимать симбиоз понятий «гласность», «открытость» и «публичность» или информационную открытость.

Правовая основа информационной открытости политической системы в России базируется, прежде всего, на нормах статей Конституции РФ 29 и 24. В то же время, элементы механизма доступа граждан к информации, как важнейшему ресурсу современного общества, регулируются многими отраслями права: информационным, гражданским, уголовным и др.

За последние десять лет в России приняты все основные законы, регулирующие сферу информации, информационно-коммуникационных правоотношений власти и общества. Принятые законы, по мнению ряда экспертов¹, представляют собой наиболее прогрессивные законодательные акты последних лет, приближающие Россию к ряду демократических государств. Ведь до сих пор как в теории, так и на практике оставался дискуссионным вопрос – имеют ли право граждане России на доступ к официальной информации, которая непосредственно не затрагивает их прав и свобод, но, так или иначе имеет отношение ко всем сферам жизни человека (информация о бюджетных расходах, статистические отчеты и др.).

Новейшее федеральное законодательство России разрешило данную правовую дилемму в пользу граждан, формально предоставив им право доступа к информации, которой обладают исполнительные, законодательные и судебные органы власти, а также органы местного самоуправления. Причем, это право распространяется как на информацию, которой органы власти располагают в силу непосредственной реализации возложенных на них полномочий, так и на информацию, которая к ним поступает из различных внешних источников (ст. 1 Федерального закона «О доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»², ст. 1 Федерального закона «Об обеспечении к информации о деятельности судов в Российской Федерации»³). С точки зрения политического процесса данный шаг можно считать достаточно прогрессивным решением на пути к транспарентности в системе отношений «власть-общество».

¹ Шевардяев С. Н. Преимущества и недостатки Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14; Федоров И. И. «Право знать» - одно из условий развития демократии в России // Социология власти. 2009. № 4; Федосеева И. Н. Виртуальное пространство как новая сфера функционирования современного государства. // Информационное право. 2008. №3; Бендерский В. Информационное неравенство в современной России // Связи с общественностью в государственных структурах. 2008. Вып. 2.

² Федеральный закон от 9 февраля 2009 № 8-ФЗ «О доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Российская газета, 2009. № 4849.

³ Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Российская газета, 2008. № 4822.

Ограничения на доступ граждан и организаций к указанным сведениям могут быть установлены только федеральными законами, например, законом «О государственной тайне»¹ или «О коммерческой тайне»² (ст. 5 Федерального закона «О доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», ст. 5 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»).

Особое место среди нормативно-правовых актов занимает Федеральный закон Российской Федерации «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», он консолидирует в себе все основные механизмы обеспечения информационной открытости властных структур – согласно закону подобных способов шесть (ст. 6.).

В реальности же транспарентность политического процесса функционирования государственно-властных структур остается достаточно проблемным полем. Принятые в последние два года законы об информационной открытости не только остаются декларативной демонстрацией политической воли к диалогу с обществом, но и вносят еще больше проблем в правоприменительную практику. Например, не до конца понятными остаются вопросы юридической силы информации, размещенной или полученной посредством информационно-телекоммуникационных сетей (посредством электронной почты или непосредственно с официального сайта); открыты вопросы защиты информации, размещенной в сети интернет на официальных сайтах; не представляется возможным полная реализация доступа к информации путем запроса (в т.ч. электронного); не разработаны механизмы реализации доступа граждан к информации путем присутствия на заседаниях коллегиальных органов власти и др.

Наглядно проследить динамику изменения открытости властных структур можно на примере ежегодного мониторинга официальных сайтов государственных органов и органов местного самоуправления, проводимого Институтом Развития Свободы Информации. В мониторинге представлены данные по всем исполнительным и законодательным органам государственной власти федерации и регионов.

Проанализировав динамику изменения открытости информации о деятельности Правительства Саратовской области за последние три года, можно прийти к выводу, что информационная открытость официального интернет-сайта Правительства Саратовской области снижается, не смотря на значительный прогресс законодательства в этой сфере. Более того, общероссийский рост информационной открытости обеспечивается в основном за счет наиболее отстающих регионов Уральского и Северо-Кавказского федеральных округов. Налицо манипулирование данными: иными словами,

¹ Закон РФ от 21 июля 1993 № 5485-1 «О государственной тайне» //СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 8220 – 8231.

² Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» //СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3283.

когда речь идет о повышении информационной открытости политических институтов, и органов власти в частности, имеется в виду, прежде всего достижение некоторой минимально-необходимой открытости наиболее отстающими в этом отношении регионами. В остальных же субъектах России наблюдается тенденция к снижению транспарентности.

Необходимо отметить, что предоставление информации на официальных сайтах органов власти – лишь один из механизмов обеспечения транспарентности властных структур. Исследование эффективности остальных механизмов доступа граждан к информации о деятельности органов власти не всегда представляется возможным. Происходит это отчасти и по причине отсутствия до настоящего времени законодательно закреплённого понятия «служебной тайны».

Таким образом, несмотря на развитие законодательства в сфере информации, необходимо отметить, что на сегодняшний момент оно работает неэффективно. Отсутствие открытости органов власти характеризуется следующими моментами: органы государственной власти не готовы предоставлять информацию о своей деятельности; официальные Интернет-ресурсы органов власти не содержат в себе даже обязательного минимума информации, о которой говорится в федеральном законе; властные структуры закрыты для общественного контроля; до настоящего момента не до конца урегулированы вопросы взаимодействия органов власти и СМИ; отсутствует обратная связь с обществом, а, значит, и возможность оперативно реагировать на потребности целевой аудитории или негативные изменения общественного мнения.

Пути решения проблемы раскрытия органами власти информации о своей деятельности видятся в принятии нормативно-правового акта, разрешающего проблемы использования информационно-коммуникационных технологий (сети Интернет), законодательном закрепляющего ответственность должностных лиц за непредставление обязательной информации, а также в повышении роли общественного контроля за обеспечением транспарентности властных структур.

Т.Г. Даурова,
Поволжская академия
государственной службы
им. П.А. Столыпина (г. Саратов)

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В РАЗВИТИИ МАЛОГО БИЗНЕСА В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ

В России, где в годы советской власти частная собственность была ликвидирована, рынок подавлен, а предпринимательство признавалось преступлением, процесс становления и развития малого бизнеса нуждался в серьезной государственной поддержке. Государство осознавало необходимость

и важность такой деятельности, что подтверждало даже первое название федерального антимонопольного органа – Государственный комитет по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур (курсив наш. – Т.Д.). Об этом свидетельствовала и первая редакция ст. 11 Закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»¹, в которой предусматривалось создание при ГКАП РСФСР специального Фонда поддержки предпринимательства и развития конкуренции, формируемого за счет средств государственного бюджета.

На поддержку малого предпринимательства и развитие конкуренции было направлено также издание в начале 1990-х годов целого ряда нормативных актов и программ.

Именно к этому времени относится самый заметный количественный рост малых предприятий в России, когда их число в 1991-1993 г.г. увеличилось втрое и, по разным данным, достигло 600 тысяч² или даже 865 тысяч³.

Весьма активная нормотворческая деятельность начала 1990-х годов завершилась принятием в 1995 г. Федерального закона «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации»⁴.

К сожалению, впоследствии государство ослабило внимание к малому бизнесу, была проявлена непоследовательность в решении вопроса о том, какому государственному органу поручить это важнейшее направление деятельности (в 1990-1995 гг. им занимался Государственный комитет по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур, в 1995-1998 гг. – Государственный комитет по поддержке и развитию малого предпринимательства, в 1998-2004 гг. – Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, в настоящее время в структуре федеральных органов исполнительной власти нет органа, который специально занимался бы этим вопросом). Кроме того существенный урон был нанесен экономике страны, а следовательно, и малому предпринимательству, дефолтом 1998 г. Все это не преминуло сказаться на темпах его роста. Число малых предприятий в России на одну тысячу населения в 6 раз меньше, чем в Германии и в 13 раз меньше, чем в США⁵. В 2008 г., когда руководством страны была поставлена задача по увеличению к 2020 г. числа малых компаний до 6 млн., реально их было чуть больше 1 млн.⁶

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 499.

² См.: Цыганов А. Развитие малых предприятий // Журнал для акционеров. 1993. № 1. С. 15.

³ См.: Еващенко М. Потенциал малого предпринимательства и экономика российских регионов // Российский экономический журнал. 2003. № 9/10. С. 37.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 25. Ст. 2343; 2006. № 6. Ст. 636.

⁵ Тарасова И.К. Проблемы и перспективы рынка финансовых услуг малому предпринимательству в России // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы IV Международного научного форума. Т. 2. Книга 2 / Под общей ред. В.К. Егорова, А.С. Горикова, В.М. Герасимова, М.А. Капиной. СПб., 2006. С. 143.

⁶ Зякова Т. Бизнес для всех («горячая линия») с директором департамента государственного регулирования в экономике Министерства экономического развития РФ А. Шаровым // Рос. газ. 2008. 5 июня. См. также: Рос. газ. 2008. 29 мая.

Обоснованную тревогу вызывает структура российского малого бизнеса. В программе «От первого лица» на Радио России 28 сентября 2006 г. глава общероссийской общественной организации малого бизнеса «Опора России» С. Борисов констатировал: 13% малых предприятий и индивидуальных предпринимателей заняты в промышленности, еще 13% - в строительстве, менее 2% - в науке и наукоемких предприятиях, 70% - в торговле. О том, что половина малых предприятий занимается лишь торговлей, говорилось и в марте 2008 г. на заседании президиума Госсовета в Тобольске, посвященном проблемам малого бизнеса.

Представляется, что отсутствие в структуре федеральных органов исполнительной власти ведомства, среди функций которого было бы осуществление государственной поддержки малого предпринимательства, не только неправильно, но и противоречит конституционному принципу поддержки конкуренции. Разумеется, это не означает полного отказа государства от оказания помощи малому бизнесу. Вероятно, предполагается, что такая помощь будет оказываться силами различных органов исполнительной власти как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ. Именно поэтому в принятом в 2007 г. Федеральном законе «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»² неоднократно используется словосочетание «федеральные органы исполнительной власти, наделенные отдельными полномочиями по вопросам малого и среднего предпринимательства». Однако результативность этой деятельности вызывает серьезные сомнения. Очевидно, что в России все еще не созданы необходимые условия для развития малого бизнеса, нуждается в дальнейшем совершенствовании и правовое обеспечение его деятельности. И если при наличии специальных федеральных органов, один из которых, как явствует из его названия, был создан исключительно для развития и государственной поддержки малого и среднего предпринимательства, а для другого (ГКАП и МАП) поддержка предпринимательства являлась одним из важнейших направлений деятельности, малый бизнес так и не сумел занять в отечественной экономике подобающее ему место, вряд ли это произойдет в новых условиях.

Между тем в современной России развитие малого бизнеса помимо очевидной значимости для изменения экономической ситуации призвано содействовать формированию так называемого среднего класса - широкого слоя частных собственников, обеспечивающих социально-политическую стабильность в стране и способствующих построению гражданского общества,

¹ Российская газета. 2008. 28 марта. В связи с этим трудно поверить в правдивость следующего «победного рапорта» руководства Саратовской области: «Сейчас в регионе насчитывается около 14 тысяч предприятий малого бизнеса. В последнее время начала меняться отраслевая структура произведенной ими продукции. Доля торговли и услуг сократилась с 23,3% в 2004 г. до 9,6% в 2007 г., доля производственного сектора увеличилась с 60,6% до 76,5% соответственно». Ульянов А. У малого бизнеса появился праздник // Саратовская областная газета. 2008. 27 мая.

² СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006; 2009, № 31. Ст. 3923.

что делает еще более актуальной и значимой деятельность государства, направленную на его поддержку.

Не лучше обстоят дела и с правовым регулированием рассматриваемых общественных отношений. Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», пришедший на смену Федеральному закону «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации», в силу непозволительно большого количества в нем как смысловых недостатков, так и технических погрешностей, вряд ли сумеет принести малому бизнесу сколь-нибудь ощутимую пользу. Он носит декларативный характер, бессистемен, чрезмерно многословен, не содержит норм об ответственности за неисполнение его требований и т.д., и т.п.¹ Чего стоит одно только законодательное установление в качестве первого принципа государственной политики в области развития малого и среднего бизнеса в Российской Федерации «разграничения полномочий по поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления»?

Стране для решения стоящих перед ней архиважных экономических, социальных и политических задач не хватает 5 млн. малых предприятий, а принимаемый специально для развития малого и среднего предпринимательства Закон не видит ничего важнее и серьезнее, чем разграничение полномочий между «помощниками» бизнесу на разных этапах власти.

Симптоматична следующая оценка данного Закона первым вице-премьером Д. Медведевым на съезде Ассоциации юристов России 29 января 2008 года: «Сколько ни говорим на протяжении двух десятилетий, все равно законодательство в этой сфере слабо способствует улучшению предпринимательского климата и реально не помогает малому бизнесу»².

Пока в России принимаются такие законы, представителям власти и населению страны придется сетовать на их недостаточную эффективность и недопустимо низкие темпы роста малого бизнеса, а самому малому бизнесу стараться не только выжить вопреки несовершенству законодательства и недалекости бюрократии, но и поднять на качественно новый уровень отечественную экономику.

Хотелось бы верить, что беспрецедентное, по словам министра экономического развития РФ Э.С. Набиулдиной, внимание политического руководства страны, уделяемое в настоящее время развитию малого бизнеса, а также сформированный в 2008 г. Комплекс мер по созданию благоприятных условий для развития малого и среднего предпринимательства в Российской

¹ Подробно об этом см.: *Даурова Т.Г.* Правовые основы конкурентной политики России. Саратов. 2010. С. 58-63, 104, 189-190.

² *Кузьмин В.* Как юрист юристам // Российская газета. 2008. 31 янв.

Федерации¹ обретут, наконец, приемлемые правовые формы и сто намеченных в Комплексе мероприятий «не выйдут в гудок», как неоднократно случалось в последнее десятилетие, что позволит малому бизнесу занять достойное место в российской экономике. Очень хотелось бы, однако имеющийся опыт, к сожалению, не дает оснований для оптимистических прогнозов.

С.В. Деманова,
Саратовский государственный
университет
им. Н.Г.Чернышевского

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года определена стратегическая цель государственной политики в области образования – это повышение доступности качественного образования, которое будет соответствовать требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина². Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях предоставления объединениям работодателей права участвовать в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования»³ были внесены изменения в Закон РФ «Об образовании», в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», а так же в Федеральный закон «Об объединениях работодателей». Объединениям работодателей предоставляется право участвовать в мониторинге и прогнозировании потребностей экономики в квалифицированных кадрах, в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования, в том числе в разработке федеральных государственных образовательных стандартов и разработке федеральных государственных требований к дополнительным профессиональным программам, формировании перечней направлений подготовки (специальностей) профессионального образования, государственной аккредитации образовательных учреждений

¹ Малый и средний бизнес – основа социально-экономического развития России в XXI веке: тезисы выступления министра экономического развития Российской Федерации Э.С. Набиулдиной на Всероссийском форуме 26 мая 2008 г. URL: <http://www.nissc.ru/analitics.html?id=tvmerRF-Nyf> (дата посещения 28 мая 2008 г.)

² Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 162-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

³ СЗ РФ. 2007. №49. Ст.6068.

профессионального образования¹. Необходимо отметить, что Министерством образования и науки РФ совместно с работодателями определена прогнозная потребность в профессиональных кадрах по всем отраслям экономики до 2015 года и ежегодно формируются контрольные цифры приема в федеральные государственные учреждения высшего профессионального образования². При формировании контрольных цифр приема учитывается отраслевая специфика вузов и наличие достаточного количества соответствующих рабочих мест на рынке труда, поэтому уже с 2005 года происходит планомерное сокращение приема на образовательные программы таких укрупненных групп специальностей, как «Гуманитарные науки», «Экономика и управление», «Образование и педагогика»³.

Несоответствие между спросом и предложением на рынке труда во многом способствовало созданию негосударственных вузов согласно редакции 1996 г. закона РФ «Об образовании»⁴. Негосударственный сектор образовательных услуг стал стремительно расти. Как отмечает С.В. Барabanова, негосударственные вузы пошли по пути удовлетворения конъюнктурного спроса на юристов, экономистов, менеджеров и др.⁵ Бурное развитие этого сектора обострило проблемы качества образования, социальной защищенности студентов негосударственных вузов. Общедоступность высшего образования снизила планку требований к абитуриентам, студентам и выпускникам. Кроме того, многие государственные высшие учебные заведения за последние годы стремились увеличить набор на места, финансируемые за счет физических или юридических лиц также в основном, по гуманитарным и экономическим специальностям. Вследствие чего существует реальная безработица среди

¹ Постановлением Правительства РФ от 24.12.2008 № 1015 утверждены Правила участия объединений работодателей в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 145.

² См.: Выступление Министра образования и науки Российской Федерации А.Фурсенко «О ходе модернизации профессионального образования в РФ и мерах, принимаемых Правительством РФ по его совершенствованию» на Правительственном часе в Государственной Думе от 21 марта 2008 года URL: <http://www.mon.gov.ru/ruk/ministr/dok/4571>.

³ Число бюджетных мест приема на первый курс учреждений высшего профессионального образования по программам подготовки специалиста и бакалавра на 2010 год составит 448 тыс. чел., в том числе по очной форме обучения - 344 тыс. чел. Прием по направлению «Гуманитарные науки» уменьшился на 27%, по «Образованию и педагогике» - на 29%, по «Экономике и управлению» - на 45%. Рост контрольных цифр приема увеличивается по группам специальностей «Автоматика и управление» на 77,2%, «Информационная безопасность» на 46,9%, «Геодезия и землеустройство» на 13%, «Морская техника» на 11,4%, «Здравоохранение» на 5,2%, «Авиационная и ракетно-космическая техника» на 5,1%, «Информатика и вычислительная техника» на 1,5% // Справка коллегии Минобрнауки России по вопросу «О планировании объемов подготовки специалистов и научных работников (контрольные цифры приема граждан)» URL: <http://www.edu.ru/mon-site/files/materials/6500/09.12.23-spravka1>.

⁴ Ведомости СНД и ВС РФ от 30.07.1992, N 30, ст. 1797; СЗ РФ. 1996. №3. Ст. 150.

⁵ Барabanова С.В. Государственное регулирование высшего образования в Российской Федерации: административно-правовые вопросы. Казань, 2004. С.22.

представителей гуманитарных профессий. Так, например, по данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Саратовской области, число обучающихся в высших учебных заведениях составляет 130736 человек. Из них больше всего обучается по направлению «Экономика и управление» – 41908 чел, по гуманитарным наукам – 33064 чел, по направлению «Образование и педагогика» 10280 чел., самый низкий показатель по направлению «Информационная безопасность» - 262 чел.¹, в то же время на одну вакансию экономиста, бухгалтера, финансиста и юриста претендуют 2 специалиста². Таким образом, в Саратовской области наблюдается несоответствие между спросом и предложением на рынке труда.

Кроме того, выпускники без опыта профессиональной деятельности продолжают оставаться одними из основных клиентов служб занятости и относятся к инконкурентоспособной категории. Поэтому многие студенты на старших курсах пытаются устроиться на работу. Для успешного совмещения теоретического обучения с работой студенту необходимо перевестись на индивидуальный график обучения. Как правило, руководство высших учебных заведений положительно решает вопрос о предоставлении индивидуального графика обучения студентам, так как в будущем это является гарантией трудоустройства выпускника.

Востребованность выпускников – это одна из составляющих показателя «Качество подготовки» в структуре показателей государственной аккредитации вузов³. В этой связи можно обратиться к опыту США, где широкое распространение имеет, так называемое кооперированное обучение (cooperative education). Эта форма обучения представляет собой совмещение учебы с работой, когда студент работает под руководством опытных специалистов, получает заработную плату, стаж и профессиональный опыт, а предприятие оценивает его работу и предоставляет эти оценки в вуз. Вуз в свою очередь оценки работодателя переводит в кредиты за пройденные курсы⁴. На наш

¹ Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Саратовской области [Электронный ресурс] URL: http://srtv.gks.ru/digital/region13/DocLib/%D0%B2_%D1%81%D1%83%D0%B709.htm

² В 2009-2011 годах экономика области ежегодно будет нуждаться в 85 тыс. специалистов, в том числе из общей потребности: в специалистах с начальным профессиональным образованием – 65,9%; в специалистах с высшим профессиональным образованием в промышленности – 19,4%; в специалистах со средним профессиональным образованием – 14,7%. Наибольшую потребность в кадрах будут испытывать обрабатывающие производства, организации, занятые строительством, торговлей, оказанием коммунальных, социальных и персональных услуг. Предполагается сокращение доли вакансий для специалистов и служащих в наибольшей степени на специалистов по экономике, управлению, бухгалтерии, финансам, менеджменту. См.: Закон Саратовской области «Об областной целевой программе «Содействие занятости населения и развитие кадрового потенциала Саратовской области» на 2009-2011 годы» // СЗ Саратовской области. 2008. №24. дек.; 2009. №21. сент.; №30. дек.-нояб.; №1. дек.

³ Приказ Рособразования от 30.09.2005 № 1938 «Об утверждении показателей деятельности и критериев государственной аккредитации высших учебных заведений» // БНА. 2005. №43.

⁴ Образовательное законодательство и образовательные системы зарубежных стран / Под ред. А.Н. Козырина. М., 2007. С.54.

изгляд, данная форма взаимодействия с работодателями особенно становится актуальной при переходе на двухуровневую систему образования и систему «кредитов»¹. Но необходимо учитывать и другие мнения по внедрению зарубежного опыта в Российскую систему образования. Как считает ректор МГУ В.Садовничий, «главное преимущество российской системы образования – фундаментальность подготовки. В России единственная в мире образовательная система, которая не сразу нацелена на работодателя. Готовить специалиста для работодателя – значит, сузить подготовку. Готовить узкого специалиста – это колоссальная ошибка. Необходимо давать широкие знания, а предметную специализацию выпускник вуза приобретет в процессе работы»².

Еще одним аспектом участия объединений работодателей в создании адресной системы высшего профессионального образования может стать, например, обеспечение целевого приема. Однако, итоги приемной кампании 2010 года показали, что баллы по ЕГЭ «целевиков» значительно ниже, чем участников общего конкурса. В этой связи, Рособринадзор предлагает снизить количество мест, выделяемых для целевого приема до 15% (для сравнения в 2009 году было 30%). Кроме того, для повышения ответственности организаций, договаривающихся с вузом о целевой подготовке, предлагается закреплять таких специалистов для работы в направивших их организациях³.

По мнению министра образования и науки А. Фурсенко, с учетом демографического спада в России через 3-4 года количество студентов может уменьшиться как минимум на 2 млн. человек⁴. Позволим согласиться с мнением Я.И.Кузьмина, что на фоне демографического спада будет идти

¹ ECTS (European Credit Transfer System - Европейская система взаимозачетов результатов образования) была разработана в 1997 с целью упрощения перехода студентов из одного высшего учебного заведения в другой. Эта система устанавливает общий стандарт, согласно которому разрабатываются национальные образовательные программы. В пределах такой системы введено понятие «кредит» - единица измерения, с помощью которой оценивается уровень сложности предмета и в приложении к диплому описывается качество полученного образования. В системе ECTS 60 кредитов соответствуют 1 году обучения. Наиболее интенсивно ECTS используется во Франции, Испании, Германии, Италии, Великобритании и лучше всего зарекомендовала себя в филологии, экономике, социальных, технических и юридических науках (См.: *Бондаренко И.Н.* К вопросу миграции дипломов в рамках Болонского процесса // Сборник научных статей по материалам III Международной научно-практической конференции «Юридическая наука и методология преподавания юридических дисциплин в условиях реформирования системы высшего образования». Ростов-на-Дону., 2009. С.398.

² Российская газета. 2008. 15 мая.

³ См.: материалы пресс-конференции руководителя Рособринадзора Л.Н.Глебовой «ЕГЭ и приемная кампания 2010-итоги, анализ, выводы. Перспективы развития технологий объективной оценки качества образования» 2010. 31 авг. URL: http://www.obmadzor.gov.ru/ru/press_center/news/index.php?id40=2429

⁴ В настоящее время количество учеников школ уменьшилось на 40% и как следствие демографический кризис переходит в сферу высшего профессионального образования. Спад количества абитуриентов продлится до 2020 года. //Материалы к выступлению Министра образования и науки Российской Федерации А.Фурсенко на Правительственном часе в Государственной Думе РФ 2 июня 2010. URL: <http://mon.gov.ru/press/news/7298/>.

перераспределение абитуриентов между вузами. Спрос на бюджетные места практически останется на прежнем уровне, так как часть абитуриентов, чьи семьи лишились доходов или опасаются их потерять, будут переориентированы с платных мест в более престижных вузах на бюджетные места в менее престижных. Часть учреждений высшего профессионального образования, которые обеспечивают сопоставимый с международным уровнем качества, могут потерять от 630 до 50 тыс. платных студентов, что ухудшит качество выпуска высшей школы России 2013-2014 гг.¹

Таким образом, можно сказать, что только взаимная поддержка власти, бизнеса и общества в конечном итоге должна решить ключевые вопросы повышения качества высшего профессионального образования, устранения несоответствия между спросом и предложением на рынке труда.

В.В. Елистратова,
Саратовская государственная
академия права

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ЭФФЕКТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА

На современном этапе развития российской государственности процесс взаимодействия власти, общества и бизнеса выступает важнейшим фактором развития правовой системы. Переход к рыночной экономике диктует необходимость формирования новой правовой системы. В связи с новыми условиями хозяйствования действующее законодательство подверглось существенной переработке. Изменения других элементов правовой системы (правосознания, правотворческой и правоприменительной деятельности, системы правоотношений в сфере рынка) практически не последовало².

В условиях рыночной экономики государство не уходит из экономической сферы. Сохраняя свою регулирующую функцию, оно становится непосредственным участником этих отношений. 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.

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.

¹ Группа выпускников наиболее высокого качества сократится на одну треть; группа выпускников среднего и ниже среднего качества вырастет на одну пятую. Кузьмин Ю.И. Вероятное воздействие экономического кризиса на систему образования и качество человеческих ресурсов России: Доклад Российского общественного совета по развитию образования // Вопросы образования. 2009. №2. С. 180.

² См.: Колганова Л.А. Об определении понятия правовой системы и возрастания её роли в условиях рыночной экономики // История государства и права. 2007. № 4. С. 9-10.

обеспечением качества жизни людей. Это возможно лишь в процессе взаимодействия власти и общества. Гуманная государственная власть действует в интересах своего народа.

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.

Как справедливо отмечают Н.Н. Федорова и А.А. Гусев, осознание взаимосвязи экономического и социального, сущности социальной функции предпринимательства, реальных действий государства и бизнеса создает более благоприятные условия для гармонизации их интересов при решении социальных проблем общества и снижения негативных последствий трансформационного периода в современной России¹.

Особо следует отметить общественно-политическую роль малого бизнеса в России. Именно малый бизнес быстрее адаптируется к потребностям рынка и вносит значительный вклад в развитие регионов. Необходимо стимулировать и развивать потенциальные возможности малого предпринимательства. Г.К. Манучарян указывает на необходимость определения видов и форм государственной поддержки малых предприятий, установления правового механизма оказания им финансовой, имущественной и информационной помощи, поддержки их межрегионального сотрудничества². Следует предусмотреть также меры, направленные на развитие системы подготовки и повышения квалификации субъектов малого предпринимательства. Важно обеспечить их равный доступ к необходимой инфраструктуре, защиту свободной конкуренции.

Государственное регулирование развития малого бизнеса в нашей стране явно требует критического переосмысления и формирования институционально развитой системы. Власть демонстрирует свое понимание значимости малого бизнеса, но достаточной эффективности ее воздействия на развитие экономических отношений в этой сфере пока не наблюдается.

Одна из важнейших проблем бизнеса – проблема соотношения и сбалансированности частных и публичных интересов. Частный интерес основан на стремлении к систематическому извлечению максимальной прибыли. Однако цели бизнеса сегодня недостижимы без ориентиров на базовые общечеловеческие ценности. В целом срабатывает универсальный принцип полезности для общества. Отсутствие баланса между публичными и частными

¹ См.: Федорова Н.Н., Гусев А.А. Политические факторы формирования социальной ответственности в контексте концепции устойчивого развития // Право и политика. 2010. № 2. С. 198.

² См.: Манучарян Г.К. Вопросы правового регулирования малого предпринимательства в современной России // Вестник СГАП. 2009. № 6. С. 111.

интересами предпринимателей может нанести вред не только экономического, но и социального, политического, нравственного характера¹.

Важно, что бизнес-структуры уже чаще начинают считаться с этим, усматривая в неурегулированности частных и публичных интересов тормоз для развития своей собственной деятельности. Первостепенной задачей государства в этом направлении следует считать стимулирование и мотивацию добровольного согласования интересов бизнеса с интересами государства и общества. Власть должна не конкурировать с бизнесом, а помогать ему.

По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения развитию российского бизнеса препятствуют недостаток квалифицированных кадров, высокие налоги, коррупция на всех уровнях власти, административные барьеры. Сами российские предприниматели особой угрозой собственному бизнесу считают нестабильность налогового законодательства.

В реальной действительности наблюдаются серьезные противоречия на уровне взаимодействия государства и бизнеса. 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. Ориентация государства на создание политико-правовых механизмов регулирования отношений власти и бизнеса, политика партнерства в упорядоченной системе их взаимоотношений будут способствовать реализации национальных интересов на всех уровнях.

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 власти².

Под социальной ответственностью бизнеса понимается добровольная обязанность бизнесменов проводить свою деятельность в соответствии с потребностями общества и готовность субъектов бизнеса разделить с государством всю полноту ответственности за социально-экономическое состояние России. В отличие от гражданско-правовой ответственности социальная ответственность не предполагает жестких норм и российским законодательством не регулируется. Таким образом, концепция социальной ответственности бизнеса отражает взаимосвязь бизнеса и общества.

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.

¹ См.: Овечкин А.П. Предпринимательская деятельность как объект правового регулирования // Право и государство. 2006. № 7. С. 66.

² См.: Милушева Т.В. Подходы к формированию концепции ответственности публичной власти в России // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 3. С. 49.

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 такой подход может повлиять на легитимность государственной власти в нашей стране и, как следствие, на эффективность взаимодействия власти, общества и бизнеса для достижения общих целей.

А.Е. Епифанов,
В.М. Абдрашитов,
Волгоградский государственный
университет

РОЛЬ НОВЫХ ИСТОЧНИКОВ ПРАВА В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ РОССИИ (В АСПЕКТАХ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ О СПРАВЕДЛИВОМ ПРАВОСУДИИ)

В соответствии с основными принципами независимости судебных органов, одобренными резолюциями ГА ООН №40/32 от 29.11.85г., №40/146 от 13.12.85г., принцип независимости судебных органов предоставляет судебным органам право и требует от них обеспечения справедливого ведения судебного разбирательства, соблюдения прав и законных интересов сторон, а это представляет не только актуальную правовую, но и серьезную политологическую проблему современности.

Право на справедливое (беспристрастное) рассмотрение дела является одним из основных составляющих права на правосудие, в том смысле, который в него вкладывают международные нормы и правила. Представляется, что справедливое судебное разбирательство немислимо без соблюдения при судопроизводстве материальных и процессуальных норм, а, кроме того, «обеспечению права на беспристрастный суд должны служить неписанные правила естественной справедливости..., справедливое судебное решение должно выноситься беспристрастным судьей; необходимо заслушивать обе стороны»¹, служа всему человечеству и справедливости.

В этой связи стоит напомнить, что правовой основой организации и деятельности Европейского суда по правам человека (далее – Европейский суд) является Европейская конвенция по защите прав человека и основных свобод (далее – Европейская конвенция) от 4 ноября 1950 года и дополнительные протоколы к ней. В настоящее время эти международно-правовые документы обязательны для России, а, следовательно, компетенция международных арбитражных судов по рассмотрению имущественных споров и компетенция Европейского суда по рассмотрению жалоб на нарушение имущественных и

¹ См.: Лихачев В.А., Пучинский В.К. Судебные системы западных государств. М., 1991. С.99.

ных прав взаимосвязаны. Указанная выше связь базируется на необходимости решения общей и достаточно важной задачи – защите и комплексной гарантированности имущественных прав частных лиц при соответствующей охране и обеспечении общественного порядка, что вытекает из положений статьи 6 Европейской конвенции, статьи 1 Протокола №1 к Европейской конвенции.

Однако, время, прошедшее с момента принятия Европейской конвенции, способствовало медленному, но последовательному изменению восприятия вышеупомянутой идеи в связи с комплексной трансформацией правосознания человека, затронувшей многие аспекты и сферы его жизнедеятельности. Когда индивид «дорос своим сознанием до необходимости последовательно защищать свои права и свободы на всех уровнях и во всех судебных инстанциях, при том условии, что и государство «доросло» до понимания возможности совершения судебной ошибки государственными и судебными органами»², то необходимость существования такого международного судебного органа как Европейский суд по правам человека стала не только актуальной, но главной задачей всех здравомыслящих людей и цивилизованных государств, стремящихся к толерантному и гуманному общению, взаимодействию и сотрудничеству, сближению и государства, и их правовых систем.

Указанное положение содержится в ст. 25 Европейской конвенции. Существенный сдвиг в этом вопросе произошел еще тогда, когда большинство заинтересованных в решении этой ситуации государств осознали, что наличие реальной возможности подачи частным лицом жалобы на свое государство, его судебную систему не только не представляет большой потенциальной опасности, а наоборот, показывает «...уровень развития государства, указывает на качество демократии и характер деятельности демократических институтов конкретного государства в целом...»¹.

В связи с тем, что Конвенция предусматривает право на уважение к личности и личной жизни, а к личной жизни, безусловно, относится все, Европейская конвенция и Суд вместе взятые представляют собой самые динамично развивающиеся институты, которые буквально принизывают все сферы жизнедеятельности граждан государств-участников Конвенции. Представляется, что наиболее важным, с точки зрения защиты прав и свобод человека, перечисленных в Конвенции, считается право на справедливый судебный процесс, т.к. без него невозможна сама защита и восстановление в нарушенных правах граждан, чьи права были ущемлены. Именно право на справедливый судебный процесс открывает Суду новые возможности для установления более жесткого и строго контроля над внутренним судопроизводством.

² Грант С. Европейский Суд по правам человека: история и современность. М., 2000. С.14.

¹ Common Strategy of the European Union and Russia//Official Journ. Of the EC. 1999. Jun.24. L. 157/1.

¹ Common Strategy of the European Union and Russia//Official Journ. Of the EC. 1999. Jun.24. L. 157/2.

Анализируя практику Европейского Суда, можно прийти к выводу о том, что с 1950, а точнее 1953 года по настоящий момент идет медленный процесс перехода к такому Суду, статус которого можно определить как Европейский Верховный Суд. Европейский Суд уже сейчас работает в таком высоком статусе *de facto*, еще не имея возможности и реальных правовых оснований *de jure*, однако, подтверждений и доказательств тому предостаточно. Так, в уголовном праве Нидерландов существовал пробел, вследствие которого умственно отсталая девушка шестнадцати лет, не умеющая выражать свои мысли, может быть изнасилована – и это не даст повода к судебному преследованию, т.к. в соответствии с законом лицо, изнасиловавшее девушку в возрасте от 16 до 18 лет, может быть преследуемо в судебном порядке только на основании официальной жалобы жертвы. Девушка, страдающая таким расстройством, не могла подать жалобу самостоятельно, а до восемнадцати лет у неё не было опекуна, который бы подал такую жалобу. Европейский Суд по правам человека счел, что такой пробел является нарушением Конвенции 1950 года, и как следствие, Нидерландам пришлось внести изменения в своё законодательство. В определенном смысле, представленный пример демонстрирует, как Европейский Суд своим решением (а потом, как оказалось, судебным прецедентом) может заставить правительство принять соответствующий нормативный акт или внести в него конкретные изменения⁴. Указанное положение также можно проиллюстрировать положениями решения по делу *Lawless v Ireland*, по которому Суд предложил пересмотреть процедуры взятия лица, подозреваемого в совершении противоправного деяния, под стражу, арест и «задержание до выяснения сомнений относительно личности».⁵

Следующей характерной чертой решений Суда, имеющих преюдициальный характер, является и то, что Европейский Суд, согласно Конвенции, как и Верховный Суд, может изменять или отменять решения (это бывает достаточно редко) нижестоящих судов, принявших соответствующий правоприменительный акт в отступлении от принципа справедливого правосудия или надлежащей правовой процедуры. К примеру, по делу Джерсильда против Дании, журналист составил и показал телепрограмму о скинхедах, которые крайне негативно и жестко выражались о гастарбайтерах и афроамериканцах, приезжающих в их страну, а также любых иностранцах, в том числе туристах. Автор показа хотел предостеречь датчан от угрозы неонацизма, идущей от скинхедов, а вместо этого г-н Джерсильд был предан суду за то, что «своей передачей нагнетал сложную обстановку..., откровенно оскорблял общество»⁶ и т.д. Все суды Дании, включая Верховный Суд, признали его виновным в расистской пропаганде. Однако Джерсильд не остановился в поисках истины и обратился в Европейский Верховный Суд для справедливого правосудия, которое, по его мнению, должно было ответить на вопрос, что же более важно для общества – право Джерсильда на свободу

⁴ Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. Т. 2. М. 2000. С. 443.

⁵ Там же. Дело *Lawless v Ireland*. С.415.

⁶ Там же. С.83.

информирования датского народа о событиях в стране в отношении скинхедов или запрет на расистские публичные высказывания. Между тем, Европейский Суд пошел совершенно другим путем, т.к. посчитал, что г-н Джерсилд не должен быть наказан, ввиду необычайной важности права на свободу информации, т.к. как отметил Суд – «там, где нет полной свободы информации, там нет и полной демократии»⁷.

Таким образом, право на защиту, сопряженное с правом на справедливое и скорое судебное разбирательство⁸, рассматривается Европейским Судом по правам человека в контексте постоянно развивающейся доктрины «европейского» судебного прецедента. Такой подход способствует не только более полной и качественной реализации права личности на защиту, но и добавляет существующие правовые положения новыми гарантиями и правовыми реалиями, что находит поддержку в странах континентальной правовой семьи, не входящих в Содружество Конвенции.

К сказанному хотелось бы добавить, что развитие практики и доктрины прецедента должны способствовать как созданию условий для более быстрой, эффективной и действенной европейской защиты прав человека, так и укреплению правовой стабильности повышению эффективности защиты прав личности в рамках национальной судебной системы России. Это приведет к последовательному взаимопроникновению и обогащению правовых систем государств Европы, к серьезному потеплению отношений в условиях глобальных интеграционных процессов.

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

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СУДА (СУДЕЙ) В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВ ВЫРАБОТКИ МОДЕЛЕЙ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА

Изменение общественного строя, которое произошло в 1990-х годах в России, привело к признанию человека, его прав и свобод высшей ценностью. Конституция РФ 1993 г. стала главным гарантом развития общественных отношений, присущих правовому государству.

В таких условиях важно, чтобы для успешного функционирования всех юридических институтов российская правовая система включала в себя гармонично согласованные друг с другом элементы частных и публичных регулятивных средств воздействия на стабилизацию правоотношений. В случае, если все-таки нарушение провозглашенных Основным Законом РФ прав состоялось, необходим действенный и эффективный механизм их защиты,

⁷ Там же. С.87.

⁸ Дуи против Франции. Сборник Европейского Суда по правам человека. М.1999.С.301.

реализация которого чаще всего возлагается на судебную власть. Но и при отправлении правосудия существует большая вероятность совершения правонарушений, в том числе и со стороны суда (судей).

Между тем, в Конституции РФ (ст.ст. 52, 53) указано, что правовое государство - это ответственное государство, так как возмещает вред, причиненный незаконными действиями (или бездействием) органов публичной власти. Только обеспечив каждого члена гражданского общества таким правом, власть легитимирует себя в его глазах. Тем не менее, долгое время требовала своего разрешения проблема создания правового механизма возмещения вреда, причиненного судом (судьей) вследствие отправления правосудия по гражданским делам.

Одними из первых, кто обратил внимание на конструктивную несостоятельность ст.1070 ГК РФ, реализация которой бесперспективна без соответствующего процессуального механизма, были четыре гражданина РФ (И.В. Богданов, А.Б.Зернов, С.И. Кальянов, Н.В. Труханов), чьи права и законные интересы пострадали в результате осуществления правосудия в сфере гражданского судопроизводства. Возместить вред с помощью ст.ст. 52, 53 Конституции РФ, гарантирующих объективную ответственность государства за вред, причиненный органами государственной власти или их должностными лицами, им не удалось, поскольку сама по себе конституционная норма бессильна без подпирывающего ее законодательного обеспечения, а п.2 ст. 1070 ГК РФ не распространялся на случаи, указанные в жалобах заявителей¹.

Нельзя не упомянуть и другие судебные акты высшего органа конституционного контроля, вынесенные им ранее до вышеуказанного постановления, обращающие внимание на атрофию исследуемого института. Так, в определениях Конституционного Суда РФ от 9 апреля 1998 г. №50 - О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дрибинского Бориса Лазаревича на нарушение его конституционных прав статьей 105 ГПК РСФСР и статьей 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»» и от 14 января 1999 г. №2 О «По жалобе граждан В.Н. Булычевой и В.В. Булычева на нарушение их конституционных прав

¹Напомним, в Постановлении Конституционного Суда РФ №1-П от 25 января 2001г «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1071 Гражданского кодекса РФ в связи с жалобами граждан И. В. Богданова, А. Б. Зернова, С. И. Кальянова и Н. В. Труханова» указывается, что заявители обращались в судебные инстанции с целью получения определенной денежной компенсации по следующим основаниям: И.В. Богданов при подаче искового заявления в районный суд излишне уплатил госпошлину, которая была возвращена спустя два года и номинальном размере без учета инфляции; у гр-на А.Б. Зернова были нарушены сроки по рассмотрению его дела, возникшему из трудовых отношений, а соответствующее мотивированное решение вручено спустя полгода после его вынесения; приблизительно с таким же предметом исковых требований к государству обратился и С.И. Кальянов. Согласно заявлению Н.В. Труханова, судьей незаконно было вынесено определение о наложении ареста на расчетный счет его хозяйства в качестве меры по обеспечению предъявленного к нему иска, в связи с довожатой, допущенной этим судьей при направлении дела в надзорную инстанцию, юридическое лицо стало неплатежеспособным.

пунктом 2 статьи 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»» сказано, что положения ст. 16 проверяемого Закона не могут быть истолкованы как препятствующие осуществлению гражданами их права на доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. Однако привлечение судей к материальной ответственности – вопрос, требующий разрешения на законодательном уровне, но не Конституционным Судом РФ. Впоследствии высшим органом конституционного контроля было вынесено ещё несколько аналогичных определений¹.

Признавая проверяемую норму не противоречащей Конституции РФ, с учетом ст.ст. 6 и 41 Европейской Конвенции, ратифицированной на территории России Федеральным законом от 30 марта 1998 г. N54-ФЗ, Конституционный Суд РФ в Постановлении № 1-П фактически обозначил два пути совершенствования законодательства в этой сфере:

1) Применение п.2 ст. 1070 ГК РФ, которая не может являться основанием для отказа в возмещении государством вреда, причиненного при осуществлении гражданского судопроизводства в иных случаях, то есть, когда вина судьи установлена не приговором суда, а иным соответствующим судебным решением, однако отсутствие соответствующего процессуального механизма препятствует реализации данной нормы. Так, Верховный Суд РФ, отказывая в рассмотрении жалоб граждан на действия (или бездействие) сотрудников Фсмиды Почты 15 лет давал однозначный в своих многочисленных решениях ответ: «вопрос об ответственности судей за выраженное им мнение или принятое решение при осуществлении правосудия может быть рассмотрено лишь в установленном законом порядке, но в настоящее время основание и порядок возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) судебных органов, законодательно не урегулированы»².

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2007 г. №163-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кучасва Михаила Николаевича на нарушение его конституционных прав положением пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации»; Определение Конституционного Суда РФ от 21 октября 2008 г. № 571-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Мальцевой Марины Владимировны на нарушение конституционных прав ее несовершеннолетнего сына Мальцева Александра Александровича положением пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации»; Определение Конституционного Суда РФ от 21 октября 2008 г. № 999-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Селякова Георгия Валентиновича на нарушение его конституционных прав положением пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации» и некоторые другие // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Определения ВС РФ от 5 декабря 2005 г. № ГКПИ05-1479; Определения ВС РФ от 6 декабря 2005 г. № 5-ГО5-106; Определения ВС РФ от 12 декабря 2005 г. № ГКПИ05-1562; Определения ВС РФ от 26 января 2006 г. № КАС05-638; Определения ВС РФ от 9 марта 2010 г. № 41-Г10-8; Определения ВС РФ от 16 марта 2010 г. № 41-Г10-11; Определения ВС РФ от 23 марта 2010 г. № 50-Г10-8; Определения ВАС РФ от 19 октября 2007 г. № 12597/07 и др. // Доступ из СПС «Консультант+».

2) Перечисление законодателем таких случаев, в которых деликтная ответственность суда наступала бы независимо от вины судей (п.2 указанного Постановления КС РФ № 1-П).

Законодатель выбрал второй способ, перечислив основания наступления гражданско-правовой ответственности – нарушение права на судопроизводство в разумный срок и нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок. Следуя расширительному толкованию п.2 ст.1070 ГК РФ, данному Конституционным Судом РФ в постановлении №1-П от 25 января 2001 г., очевидно проведение сложной и многоступенчатой процедуры установления вины судьи, а уже затем определения других оснований возникновения гражданско-правовой ответственности. С вступлением в силу 4 мая 2010 г. Федерального закона №68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»¹, а также главы 22-1 ГПК РФ², регламентирующих соответствующую процедуру в гражданском процессе, такая интерпретация потеряла смысл, и названное положение гражданского законодательства теперь нужно понимать буквально.

Принятию названных нормативных актов способствовал ряд факторов, которые условно можно разделить на три составляющих: 1) исторические достижения российского и зарубежного права в этой области; 2) международные тенденции по унификации метода исправления и предотвращения судебных ошибок; 3) внутринациональные юридические катаклизмы, выразившиеся в «отказных» определениях судов общей юрисдикции по обращениям граждан с исковыми заявлениями о компенсации причиненного отправлением правосудия по гражданским делам вреда по причине неподведомственности рассмотрения таких споров. В то же время, указание в актах конституционного контроля на соответствие п.2 ст.1070 ГК РФ Конституции РФ, и, более того, расширительное толкование этой нормы с распространением на случаи причинения вреда органами правосудия в гражданских процессуальных отношениях, если вина судей установлена не приговором суда, а иным судебным решением.

Гражданско-правовая ответственность суда (судьи) – это относительно новый способ устранения судебной ошибки, в ходе использования которого достигаются в полной мере цели и задачи гражданского судопроизводства, происходит восстановление нарушенных прав потенциальных и действительных участников процесса. В то же время это мощный инструмент в борьбе с судебным произволом.

Однако, с созданием нового процессуального механизма рассмотрения исследуемой категории споров появились новые нерешенные в российском законодательстве проблемы. Например, выявление критериев нарушения судом (судьей) своих обязанностей при отправлении правосудия; разграничение понятий судебной ошибки и злоупотребления судебной властью; судебного деликта, преступления, совершенного судьей в процессе отправления

¹ Российская газета, 2010 от 4 мая, № 94.

² Там же.

правосудия, дисциплинарного проступка и правонарушения, вследствие которого судебный акт отменяется вышестоящей инстанцией; порядок реализации регрессивной ответственности судей, виновных в нарушении права на справедливое судебное разбирательство, во взаимосвязи с их особым статусом и т.д.

Это дает основания утверждать, что Россия еще находится на середине пути по совершенствованию и повышению эффективности не только юридической защищенности населения в судебных инстанциях, но и самих судей, чей авторитет сохранить не только важно, но и целесообразно в условиях стремительно развивающихся общественных отношений.

И.А. Иванников,
Южный федеральный
университет
(г. Ростов-на-Дону)

НАЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА НА ЮГЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Легитимной и эффективной является та государственная власть, которая при осуществлении своей политики основывается на социальной справедливости.

Государственная власть в России нуждается в легитимации с развала СССР. Конституция 1993 года закрепила узурпацию государственной власти бывшим главой исполнительной власти, который официально стал называться главой государства. Глава государства является единовластным правителем, обладает неограниченными полномочиями, процедура его импичмента нереальна. По Конституции РФ 1993 г. Президент России может на основании ст. 109, 111 (ч. 4), 117 (ч. 3, 4) распустить Госдуму России, которая может выразить недоверие Правительству, но не может отправить его в отставку. Роспуск Государственной думы Российской Федерации, если она в третий раз не утвердит предложенную кандидатуру главы правительства – это абсурд, насилие со стороны единоличной власти Президента России над коллективным органом законодательной власти. Согласно п. 1 ст. 77 Конституции России «система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно». Запись о том, что Президент РФ рекомендует законодательным органам субъектов кандидатуры глав субъектов содержится в законе, обладающем меньшей юридической силой.

Кризисные явления современного государственного устройства России уходят своими корнями к началу XX века, к периоду становления социалистического государства, когда в России искусственно создавались

национально-территориальные республики и области, другие возникли в конце XX века и в начале XXI века. Одной из главных причин нестабильности государственного устройства в России является обострившийся, нерешенный, вездесущий национальный вопрос и территориальные споры между некоторыми субъектами федерации. Россию ослабили, разделив русский народ. Ослабление русских активно проводится с октября 1917 года и до настоящего времени. Антирусская и антигосударственная деятельность многих руководителей СССР, а с 1990 года и руководителей РСФСР, способствовала осложнению межнациональных отношений, экономической, политической, правовой, этической и религиозной жизни в стране. Особенно сильно пострадало русское население, преимущественно законопослушное и привыкшее рассчитывать на патерналистскую заботу государства. Самым бессовестным образом развалили и разделили СССР. Русские превратились в разделённый народ. Необходимо отметить, что в 1990-е годы Кремль всячески препятствовал воссоединению русских, живших в республиках Северного Кавказа с Краснодарским краем (жителей Урупского и Зеленчукского районов Карачаево-Черкессии), или со Ставропольским краем жителей ряда районов Чечено-Ингушетии. Препятствует Кремль и повышению статуса Ставропольского края до республики. Русские никогда в СССР не пользовались не имели государственного статуса и не пользовались государственной поддержкой в сохранении и развитии своей национальной самобытности, с развалом СССР в этом смысле ситуация еще более осложнилась. В Российской Федерации стала проводиться открыто антирусская деятельность, сопровождаемая открытым насилием в отношении русского населения во многих национально-территориальных образованиях, и особенно в республиках Северного Кавказа. Их попытки воссоздать Терскую область, Сунженский округ, Зеленчукско-Урупскую республику не находили поддержки у руководителей постсоветской России.

В период перестройки почти во всех национально-территориальных образованиях СССР к власти пришли националисты из представителей титульных наций. В период приватизации они не допустили к участию в перераспределении бывшей социалистической собственности русское население. В результате этого ни в одной республике Кавказа нет ни одного олигарха из этнически русских.

В п. 2 статьи 5 Конституции Российской Федерации 1993 года закрепляется пониженное положение краев, областей и городов федерального значения по сравнению с республиками (государствами). Области и края Российской Федерации не имеют полноты прав по сравнению с такими субъектами России, как республики и де-юре и де-факто. Области и края с 5-6 миллионным населением и республики с 300-500 тысячным населением стали иметь по 2 представителя в Совете Федерации России, то есть равное их количество, что явно несправедливо. Нет равенства и в представительстве русских в Совете Федерации Российской Федерации, так как оно не пропорционально. Ведь как можно приравнять по численности Краснодарский

край, Ростовскую область и другие субъекты Федерации с такими республиками как Адыгея, Ингушетия, Еврейская автономная область и т.д.

Основной Закон ФРГ и конституции ряда зарубежных стран обязательно учитывают этот фактор. Конституция России 1993 года не закрепляет возможности реализации права на воссоединение русского народа, искусственно разведенного после развала СССР, в единое государство и создание единой территории его проживания. Только отсутствие этого положения уже делает ее негуманной и несправедливой. В отличие от царского правительства и руководства сталинской России постсоветское правительство России не заинтересовано в расширении территории государства и его прочности, не имеет геополитической концепции. В начале XXI века в России предлагаются различные модели модернизации государственного устройства, которые носят местечковый, антирусский характер. Так, предложение создать Адыгейскую Республику с включением Кабарды, Черкессии, Адыгов и Карачаево - Балкарской Республики, как предлагает Х.И. Тулуз, лишь усугубит проблему федерализма на Юге России¹. Идея Русской Республики в масштабах нынешней России вообще убийственна для государства.

В июне 2009 года в Нальчике состоялась презентация проекта Всемирных летних черкесских Олимпийских игр 2012 года. Официальным языком этой Олимпиады предложено принять черкесский язык, а международными языками – русский, английский, арабский, турецкий². Следующее предложение легко прогнозировать – создание Великой Черкесии, которое может породить развал КБР, КЧР и большую кавказскую войну. И похоже, что русская правящая элита этому способствует, создав Северо - Кавказский федеральный округ. В многонациональных республиках проблемы власти и управления были всегда. В июне 2010 года «Совет старейшин балкарского народа КБР» заявляет о создании балкарской республики, 5 июня прошел второй этап Чрезвычайного съезда черкесов Карачаево - Черкессии с требованием восстановить Черкесскую автономную область и обсудил кадровую политику в бюджетных организациях.

Территориальные споры в ближайшее время могут обостриться, если не будет принята новая Конституция России. В настоящее время Россия нуждается в реформе государственного устройства. В России необходимо не только менять Конституцию, но и границы территориальных образований. Нельзя не отметить, что любые попытки реализации идеи «исторического права на землю» всегда приводили к кровопролитным войнам. В нынешней российской действительности такой сценарий грозит не только вылиться в вооруженный конфликт, наподобие осетино-ингушского, но и повлечет за собой быстрый распад Российской Федерации как целостного государства, приведет на территории государства к войне «всех против всех» и распаду страны. Необходимо активизировать воспитание не толерантности среди

¹ Тулуз, Х.И. Региональный федерализм: Юг России и проблемы развития // Федерализм на Юге России. Ростов-на-Дону. 2003. С.128 – 134.

² 12 звезд, 12 дней, 12 видов спорта // Северный Кавказ. №23. июнь 2009.

населения, а законопослушности. Надо отметить, что и создание Северо - Кавказского федерального округа (СКФО) в январе 2010 года тоже мало понятно. Почему, например, Ставропольский край объединили вместе с республиками? Почему не учитывается желание части жителей Ставрополя уравнивать статус их субъекта Федерации с иными субъектами СКФО, предав ему статус республики? Итак, принцип социальной справедливости нарушен в представительстве регионов, в предоставлении особых политических прав субъектам Федерации. Все субъекты должны быть равны между собой, то есть должна быть реализована идея юридической справедливости (формального равенства). Однако, согласно п. 1 ч.5 ст. 6 ФКЗ РФ от 28 июня 2004 года с изменениями на 16 апреля 2008 г. «О референдуме Российской Федерации» на референдум не может быть вынесен вопрос «об изменении статуса субъекта (субъектов) Российской Федерации, закреплённого Конституцией Российской Федерации».

Населённый русскими Ставропольский край фактически отдан на растерзание. Остаётся активно вести работу о выводе Ставрополя из состава СКФО и о переподчинении его ЮФО. В стране должен существовать один государственный язык, единая денежная единица, один президент, если ставится цель создания сильного государства. Все субъекты должны быть равны между собой, то есть должна быть реализована идея юридической справедливости (формального равенства). Принцип социальной справедливости в Конституции – это выражение интересов большинства населения. В России это интересы русского народа. Однако Конституция 1993 года их никак не отразила. Не отразила Конституция РФ и интересы подавляющего большинства населения России в целом. В паспортах Российских граждан удалили даже графу национальность. При этом граждан России не спрашивали, хотят ли они идентифицировать свою национальность.

В постсоветской России возникло неравенство субъектов федерации и неравенство наций, социальных групп, которое проецировалось на статус личности в обществе. Не понятно, почему, например Ставропольский или Красноярский края не могут быть республиками? Хотя разумно и справедливо было бы иметь одну республику – Российскую, а все остальные территории должны быть областями (краями, губерниями). Логично иметь одного Президента – Президента России, а края и области возглавляли бы губернаторы (председатели, секретари).

Д.А. Ильницкий,
Самарский государственный
университет

ФИНАНСИРОВАНИЕ ОППОЗИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: УЧАСТИЕ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА

Стремительное изменение социально-экономической обстановки и, как следствие, преобразование национальной государственной и правовой системы

(а точнее – полная ликвидация прежней правовой системы и мучительно-долгое и противоречивое построение новой) в конце 80-х – 90-е годы XX столетия актуализировало проблемы правового обеспечения политической конкуренции. Так, все большее внимание в юридической литературе уделяется вопросам, связанным с реализацией политических прав граждан, избирательным процессом, конституционно-правовым статусом политической партии, а также партийным строительством. Указанное обстоятельство не в последнюю очередь объясняется той исключительной ролью политических партий в осуществлении публичной власти, которая придаётся им действующим российским законодательством, а также политической практикой. При этом можно констатировать, что государственная политика в настоящее время во многом если не определяется программами и установками партии парламентского большинства, то, по крайней мере, существенно корректируется в зависимости от их содержания.

В этой связи в целях обеспечения сбалансированности российской политической системы конституционно-правовой науке, по нашему мнению, следует выработать механизмы «сдерживания» партии парламентского большинства, а также обеспечения прав других парламентских и непарламентских политических партий. Анализ практики зарубежных государств показывает, что наиболее эффективным способом достижения подобного баланса является предоставление государством депутатам представительных органов, не являющимся членами фракции политической партии большинства, особого конституционного статуса «оппозиционной фракции» либо «оппозиционного депутата».

Более того, отдельными зарубежными исследователями даже высказывалась мысль о том, что в условиях, когда нормой становится замещение ставленниками партии, победившей на выборах, государственных должностей в органах различных ветвей власти (и в парламенте, и, как следствие, в судах, а также в правительстве и других органах), само разделение властей должно осуществляться между правящей партией и оппозицией¹.

Следует отметить, что анализ отдельных положений действующей Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод о наличии правовых оснований для конституционно-правового регулирования в Российской Федерации оппозиционной деятельности, осуществляемой во всех формах, не выходящих за рамки, установленные Конституцией (запрет на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооружённых формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни), и принятыми в развитие ее положений федеральными законами. В частности, в соответствии с частью 1 статьи 1 Конституции Российская Федерация – Россия есть демократическое правовое государство. При этом согласно части 3 статьи 13 Конституции Российской

¹ Об этом см.: *Дюверже М.* Политические партии (раздел «Партии и функции оппозиции»). URL: bookz.ru/authors/duverje-moris/duverje_m01/page-43-duverje_m01.html.

Федерации в Российской Федерации признается политическое многообразие, многопартийность. Исходя из этого, Конституционным Судом Российской Федерации была сформулирована фундаментальная правовая позиция, в соответствии с которой по смыслу статей 1 и 13 Конституции Российской Федерации, демократия, основанная на политическом многообразии и многопартийности, исходит из необходимости существования оппозиции и не допускает монополии на власть¹.

Таким образом, действующее правовое регулирование, вытекающее из закрепления основ конституционного строя, позволяет дифференцировать правовой статус различных субъектов политической деятельности в зависимости от объема выполняемых ими публичных функций, что, в свою очередь, будет способствовать взаимовлиянию и взаимоконтролю данных субъектов как элементов единой национальной политической системы.

Подобной позиции придерживаются и зарубежные специалисты в области конституционного права и политологии. Так, например, французский учёный Жан Паскаль отмечает, что «парламентская оппозиция на самом деле должна быть в состоянии постоянно влиять на правительство. Лишенная прав оппозиция не будет в состоянии эффективно контролировать правительство, и тогда цель представительной системы не будет достигнута»².

Вместе с тем само по себе правовое закрепление статуса «оппозиционности» за той или иной политической партией, парламентской фракцией или депутатом может и не способствовать интенсификации политической конкуренции. Важно, какие именно права будут предоставляться оппозиционным субъектам политической деятельности. Представляется, что наиболее значимым в этом контексте является право на государственную финансовую поддержку.

Необходимо понимать, что наделение различных фракций и депутатов тем или иным объемом прав вовсе не означает равенство данных субъектов при реализации этих прав. Иными словами юридическое равенство в этом случае (как впрочем, и всегда) не обеспечивает равенства фактического. Например, общей тенденцией для всех парламентов современных буржуазных государств является осуществление права законодательной инициативы по внесению наиболее общественно значимых комплексных законопроектов правительством³. При этом указанные законопроекты формулируются (как правило, концептуально) партиями парламентского большинства и являются частью их политической программы, а в проработке деталей законопроекта принимают участие высококвалифицированные правительственные чиновники и сторонние эксперты. В этой связи для обоснованной критики таких

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.11.1998 № 26-11 «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

² Pascal J. Les oppositions // Pouvoir, 2004, № 108. P. 28.

³ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. Учебник для вузов / Рук. авт. кол. ва – д-р юрид. н., проф. Б.А.Страшун. М., 2005. С.613-614.

инициатив и формулирования альтернативных предложений оппозиционные фракции и депутаты в парламенте должны обладать соответствующими материальными ресурсами (оплата научной экспертизы и прочее). «Отсюда берёт свое начало система общественного финансирования политической деятельности в пользу групп и политических партий, которые участвуют в выборах и не призывают открыто к уничтожению существующего политического порядка»¹. Так, например, в Великобритании законодательное регулирование правового положения оппозиции возникло именно в связи с предоставлением лидеру оппозиционной фракции статуса «лидера оппозиции правительства Его Величества» и соответствующего финансового обеспечения². По закону ФРГ 1994 года о депутатах фракции Бундестага получают надбавку для оппозиционных партий, а также суммы на каждого депутата. В Законе оговорено, что выделяемые государством средства предназначены только для выполнения задач, предписанных фракциям Основным законом и регламентом, но не для партийных нужд вообще³.

Однако при этом серьёзную опасность для любого государства, в том числе и Российской Федерации, представляет финансирование политических партий и других общественных объединений, осуществляющих оппозиционную деятельность, транснациональными корпорациями, иностранными государствами, юридическими лицами и гражданами, а также отечественными представителями бизнес-сообщества. В этой связи государственная финансовая поддержка и жесткий государственный финансовый контроль оппозиционных политических сил будет способствовать «суверенизации» политической оппозиции и её равноудаленности, как от внутригосударственных, так и зарубежных групп влияния.

Таким образом, обусловленная Конституцией Российской Федерации необходимость обеспечения политической конкуренции, а также сбалансированности политической системы требует предоставления особого правового статуса субъектам, осуществляющим оппозиционную деятельность. При этом элементом подобного статуса является право указанных субъектов на получение финансовых средств исключительно из публичных источников (оптимально: государственного бюджета) не только на участие в избирательном процессе, но и на осуществление конструктивной критики правительства, разработку альтернативных политических программ и законопроектную деятельность.

¹ Pascal J. Les oppositions // Pouvoir. 2004, № 108. P. 39.

² Акт о министрах Короны. 1937 год. URL: ufalaw.narod.ru/1/igpzs/xrestomatiya2/12.htm

³ См.: Васильева С.В. Конституционно-правовые гарантии оппозиционной деятельности // Государственная власть в местное самоуправление. 2009. № 2.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЛИЧНОСТИ

В одном из своих Постановлений Конституционный Суд РФ подчеркивает: «Конституция Российской Федерации провозгласила, что права и свободы человека являются высшей ценностью, принадлежат ему от рождения, а их соблюдение гарантируется государством на началах юридического равенства, справедливости и недопустимости установления ограничений, кроме случаев, когда это необходимо для защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, законных прав и интересов других людей в демократическом обществе»¹. Гарантированность прав личности представляет собой – не застывшее понятие, зафиксированное в нормах конституционного права и упоминаемое в правоприменительной практике. Напротив, этот принцип предполагает активную деятельность, в первую очередь, государства. «Гарантированность – необходимость материального обеспечения осуществления прав и свобод, исполнения обязанностей, создания процессуальных методов их реализации, защиты интересов личности. В сказанном – целая программа»². Гарантированность прав и свобод, прежде всего означает, что государство формирует и развивает соответствующие гарантии прав и свобод, устанавливает юридические механизмы их осуществления, охраны и защиты.

Реальность конституционных прав и свобод, в соответствии с точкой зрения многих ученых – конституционалистов, является одним из ключевых отличительных признаков правового государства. «В правовом государстве не только конституционно закреплены важнейшие права и свободы, но в нем создаются реальные экономические, политические, духовные предпосылки для их реализации, проявляющиеся в создании для каждого равных стартовых возможностей»³. Реальность прав и свобод граждан относят к характеристикам правового государства Б.С. Эбзеев, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин: «Для правового государства характерны такие регулируемые законом взаимоотношения с гражданами, при которых государство, его органы,

¹ Постановление Конституционного Суда от 27 января 1993 года N 1-П «По делу о проверке конституционности правоприменительной практики ограничения времени оплаты вынужденного прогула при незаконном увольнении, сложившейся на основе применения законодательства о труде и постановлений Пленумов Верховного Суда СССР, Верховного Суда Российской Федерации, регулирующих данные вопросы» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993 г. N 14 ст. 508.

² Авакьян С.А. Конституционное право России, в 2-х т., т.1. М., 2006. С.510.

³ Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации /Под ред. О.И. Тиунова. М., 2005. С.19.

учреждения и должностные лица... считают признание, соблюдение и защиту прав и свобод, чести и достоинства человека и гражданина главной обязанностью государственной власти... Правовое государство мыслится как инструмент для эффективной реализации интересов личности¹. Сущность правового государства состоит в установлении приоритета прав и свобод человека. Этот приоритет состоит в том, что государство обязано обеспечивать все возможные меры по реализации этих прав².

Реализация конкретного субъективного права личности должна стать конечным результатом действия принципа гарантированности прав и свобод личности. Представляется верным, что при определении понятия «реализации конституционного субъективного права человека» следует исходить, прежде всего, из понимания реализации конституционной нормы. Современные правоведы дают различные дефиниции этому правовому явлению. Так, например, Н.А. Богдановой реализация конституционных норм понимается как «процесс воплощения смысла конституционных установлений в отраслевом законодательстве посредством использования потенциала конституционных идей и правил при разработке закона, толковании его содержания, применении его норм, а также их оценке на предмет соответствия Конституции»³.

Другие авторы рассматривают реализацию конституционных норм как процесс объективизации, т.е. воплощения установлений не только в отраслевом законодательстве, но и в фактической действительности⁴. Такое представление о реализации норм Конституции более соответствует семантическому толкованию понятия «реализация»: «Реализовать - осуществить, исполнить. Реальный - действительный, существующий, не воображаемый, отвечающий действительности»⁵.

Обширное определение понятия реализации прав и свобод дано в диссертационном исследовании Д.Г. Ускова: «Реализация конституционных прав и свобод – длящийся во времени и в пространстве процесс, в ходе которого законодательно предусмотренные в основных правах и свободах конституционные ценности под влиянием комплекса взаимосвязанных причин и обстоятельств личностного и внеличностного свойства, объективного и субъективного характера, юридического и метаюридического порядка становятся достоянием носителей этих прав – отдельного человека, группы людей»⁶. Данное определение выделяет внутренние характеристики процесса

¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2001. С.55.

² См. *Обзеев Б.С.* Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007. С.114.

³ *Богданова Н.А.* Конституционные права и свободы: концептуальные подходы, нормативное воплощение и проблемы реализации в России // Конституционный вестник № 1 (19). 2008. С.101.

⁴ *Леонов И.В.* Современное социальное государство: сущность, признаки, проблемы формирования. М., 2006.С. 62.

⁵ *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. М., 2006. С.660-661.

⁶ *Усков Д.Г.* Конституционные гарантии права на предпринимательскую деятельность: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.С. 45.

реализации, позволяющие уяснить его сущность, а также указывает на разнообразие его предпосылок. В качестве недостатка данной дефиниции следует отметить использование формулировки «ценности становятся достоянием носителя прав». Во-первых, термин «достояние» не имеет четкого и однозначного толкования в юриспруденции. Во-вторых, указанное определение не учитывает, что носителем права может быть предусмотрено приобретение блага (результата реализации права) иным лицом, которое не является носителем права, но управомочено последним на получение определенного блага, полученного в результате реализации этого права.

Исходя из сущности процесса реализации, можно утверждать, что целью и итогом реализации прав человека должно стать соответствие формально закрепленного фактически существующему в действительности. Назначением реализации конституционного субъективного права является достижение тождества формального и фактического: юридически закрепленного в нормах правового статуса личности и фактического положения конкретного человека, состоящего из объективно существующих в действительности возможностей осуществить то или иное правомочие.

При определении понятия «реализация конституционного субъективного права личности» следует учитывать также представления о содержании субъективного права, состоящего из ряда правомочий¹. «В целом все современные политические, социальные, экономические и юридические новации вполне укладываются в традиционное общепринятое учение о субъективном праве, ибо главное в этом учении это, как уже говорилось, возможность притязать на конкретный минимум социальных благ и определенное поведение соответствующих контрагентов (общества, государства, должностных лиц, правообязанных граждан, органов, организаций), обращаться в компетентные инстанции за защитой своих интересов, опираясь на прямое действие новых конституционных законов и деклараций»².

Исходя из вышеизложенного, реализацию конституционного субъективного права личности можно определить как процесс воплощения формально закрепленного в норме Конституции права человека в реальной действительности, в течение и в результате которого достигается тождество содержащихся в этом праве правомочий и существующих в объективной действительности возможностей правообладателя (или управомоченного им лица) беспрепятственно совершать по своему усмотрению определенное действие (совокупность действий), входящее в состав этих правомочий, либо воздержаться от действия, которое не вменено в обязанность этим лицам.

¹ Плотникова И.Н. Конституционное право человека и гражданина на предпринимательскую деятельность в России. Саратов, 2004. С.56-57.

² Теория государства и права: Курс лекций/ под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2001. С. 165.

К.А. Ишеков,
Поволжская академия
государственной службы им.
П.А. Столыпина (г. Саратов)

ПРИСЯГА ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ФАКТОР СОБЛЮДЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ КОНСТИТУЦИИ (УСТАВА)

Соблюдение, как и другие формы осуществления Конституции, предполагает правомерное поведение субъектов права. И только при этом условии оно выступает в качестве формы реализации конституционных предписаний¹. Соблюдение Конституции или устава органами государственной власти субъекта Российской Федерации, как правило, не направлено на достижение определенного результата. Оно не ориентировано на создание конкретных правоотношений, т.е. сама суть конституционного (уставного) правособлюдения характеризуется пассивностью деяний. Вместе с тем такое поведение должностных лиц не стоит оценивать исключительно как социально пассивное, т.е. вынужденное правомерное поведение, которое осуществляется при внутреннем несогласии с установками конституционных (уставных) норм.

Создание конституции или устава в большинстве российских регионов происходит при активном участии в процедурах законотворчества высшего должностного лица субъекта. Высшее должностное лицо может инициировать принятие новой конституции (устава) или изменение действующей редакции главного учредительного документа региона. Руководитель исполнительной власти субъекта, подписывает и обнародует основной региональный закон, тем самым априори соглашается с его положениями, и в дальнейшем соотносит свою деятельность с конституционными или уставными нормами. Таким образом, его поведение можно охарактеризовать и как социально активное. Теоретически возможно и практически осуществимо социально пассивное отношение к конституции (уставу) тех руководителей исполнительных органов, которые пришли к власти уже после вступления основного закона субъекта в действие.

Между тем внутреннее несогласие должностных лиц с положениями конституционного или уставного текста не может являться основанием для уклонения от юридической обязанности соблюдать конституцию или устав субъекта. В этом отношении особо важна роль присяги высшего должностного лица субъекта при его вступлении в государственную должность.

Текст присяги руководителя региональных органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации не отличается единообразием. По результатам анализа можно выделить несколько вариантов изложения присяги президента республики, губернатора края, области, высшего должностного

¹ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 89.

лица иного субъекта Федерации. Согласно наиболее распространенной версии, глава исполнительной власти региона обязуется добросовестно выполнять возложенные на него обязанности, уважать и защищать права и свободы человека и гражданина, соблюдать Конституцию Российской Федерации, конституцию или устав соответствующего субъекта (см.: ст. 71 Конституции Чувашской Республики¹, ст. 82 Конституции Республики Северная Осетия-Алания², ст. 45 Устава Свердловской области³, ст. 21 Устава Пермского края⁴). В основных законах некоторых регионов содержится расширенный вариант обязательств руководителя региональных органов исполнительной власти, установленных в присяге. В соответствии с конституционными (уставными) нормами, высшие должностные лица Самарской области⁵, Республики Хакасия⁶ присягают соблюдать не только Конституцию Российской Федерации и конституции (уставы) субъектов, но также и федеральные и региональные законы. В контексте принципов единства правового пространства и единства реализации конституционного законодательства данный вариант изложения присяги наиболее приемлем.

Нельзя признать допустимым, когда в тексте присяги высшего должностного лица установлено обязательство соблюдать региональный основной закон и нет указаний на необходимость соблюдения Конституции Российской Федерации (см.: ст. 66 Конституции Чеченской Республики⁷, ст. 69 Конституции Республики Мордовия⁸, ст. 80 Конституции Кабардино-Балкарской Республики⁹, ст. 78 Конституции Республики Марий Эл¹⁰, ст. 69 Конституции Республики Ингушетия¹¹). Соблюдение Конституции Российской Федерации – основная обязанность всех органов власти и их должностных лиц

¹ Конституция Чувашской Республики от 30 ноября 2000 г. в ред. от 5 октября 2006 г. //СЗ Чувашской Республики. 2000. № 11-12. Ст. 442.

² Конституция Республики Северная Осетия-Алания от 25 мая 1995 г. в ред. от 13 января 2010 г. [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс: региональное законодательство».

³ Устав Свердловской области от 5 декабря 1994 г. в ред. от 19 февраля 2010 г. //Областная газета. 1994. 16 дек.

⁴ Устав Пермского края от 27 апреля 2007 г. //СЗ Пермского края. 2007. № 5 (ч. 1).

⁵ См.: ст. 66 Устава Самарской области от 18 декабря 2006 г. в ред. от 22 января 2010 г. //Волжская коммуна. 2006. 20 дек.

⁶ См.: ст. 91 Конституции Республики Хакасия от 25 мая 1995 г. в ред. от 13 апреля 2007 г. //Вестник Хакасии. 1995. № 25.

⁷ Конституция Чеченской Республики от 23 марта 2003 г. в ред. от 2 декабря 2007 г. [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс: региональное законодательство».

⁸ Конституция Республики Мордовия от 21 сентября 1995 г. в ред. от 13 мая 2010 г. //Известия Мордовии. 1995. 22 сент.

⁹ Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 1 сентября 1997 г. в ред. от 10 июля 2008 г. //Кабардино-Балкарская правда. 1997. 9 сент.

¹⁰ Конституция Республики Марий Эл от 24 июня 1995 г. в ред. от 5 августа 2008 г. //Марийская правда. 1995. 7 июля.

¹¹ Конституция Республики Ингушетия от 27 февраля 1994 г. в ред. от 27 февраля 2010 г. //Конституции Республик в составе Российской Федерации. 1995. Вып. 1.

(ч. 2 ст. 15 Конституции РФ). Публичное произнесение и принятие высшим должностным лицом субъекта данной конституционной обязанности в форме присяги – дополнительная гарантия соблюдения Конституции Российской Федерации.

Весьма разнообразны способы изложения норм, содержащих присягу высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В большинстве субъектов текст присяги размещен в региональной конституции или уставе. Однако в некоторых регионах содержание присяги конкретизируется в законе субъекта (см.: ст. 22 Устава Астраханской области¹, ст. 49 Устава (Основного Закона) Челябинской области²) либо утверждается региональным парламентом (ст. 47 Устава (Основного Закона) Амурской области³, ст. 36 Устава (Основного Закона) Волгоградской области⁴). В последнем случае конституционные (уставные) нормы о присяге опосредуются в постановлениях законодательных органов. Исключение составляет правотворческий опыт Республики Татарстан. Несмотря на предписание ст. 93 Конституции Республики Татарстан⁵, определяющей, что текст присяги Президента Республики при вступлении в должность утверждается Государственным Советом, в реальности содержание присяги высшего должностного лица устанавливается Законом Республики Татарстан «О вступлении в должность Президента Республики Татарстан»⁶. Надо отметить, что в отличие от первоначальной редакции, действующий вариант присяги предусматривает клятву высшего должностного лица соблюдать не только Конституцию Республики Татарстан и республиканские законы, но и Конституцию Российской Федерации. В данном случае можно констатировать определенное движение республиканских законодателей навстречу обеспечению верховенства федеральной Конституции, единству правового пространства и единству реализации конституционного законодательства.

В целом, есть веские основания утверждать, что бланкетный способ изложения норм о присяге не соответствует предназначению этого правового института. Тем более трудно принять позицию тех конституционных и уставных законодателей, которые не отразили в основном законе субъекта обязанность принятия присяги высшим должностным лицом (Орловская область, Оренбургская область, Камчатский край, Пензенский автономный

¹ Устав Астраханской области от 9 апреля 2007 г. в ред. от 9 марта 2010 г. //Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2007. № 18.

² Устав (Основной Закон) Челябинской области от 25 мая 2006 г. в ред. от 31 марта 2010 г. //Южноуральская панорама. 2006. 16 июня.

³ Устав (Основной Закон) Амурской области от 13 декабря 1995 г. в ред. от 2 марта 2009 г. //Амурская правда. 1995. 20 дек.

⁴ Устав (Основной Закон) Волгоградской области от 17 июля 1996 г. в ред. от 12 мая 2010 г. //Волгоградская правда. 1996. 1 авг.

⁵ Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. в ред. от 30 марта 2010 г. // Вестник Верховного Совета Татарстана. 1992. № 9–10. Ст. 166.

⁶ О вступлении в должность Президента Республики Татарстан: Закон Республики Татарстан от 4 июля 1991 г. № 1141-ХП в ред. от 15 марта 2010 г. //Вестник Верховного Совета Татарстана. 1992. № 2. Стр. 71.

округ), либо указали на эту необходимость, но не изложили в конституции или уставе ее содержание (Калининградская область). Факт принесения присяги выполняет важнейшую социально-психологическую задачу. Публичное принесение присяги способствует осознанию необходимости соблюдать конституцию или устав субъекта не только самим должностным лицом, но и населением региона. В связи с высокой социальной и правовой значимостью, текст присяги должен содержаться в самой конституции или уставе, как документе учредительного характера высшей юридической силы, имеющем наибольший авторитет среди других региональных актов и подлежащем изменениям только в особом усложненном порядке.

В.О. Ишутина,
Саратовский юридический
институт МВД России

ПОДКУП УЧАСТНИКОВ И ОРГАНИЗАТОРОВ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СПОРТИВНЫХ СОРЕВНОВАНИЙ И ЗРЕЛИЩНЫХ КОММЕРЧЕСКИХ КОНКУРСОВ

В Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) включена только одна норма, предусматривающая уголовную ответственность в сфере спорта, ранее не известная отечественному уголовному законодательству. Новеллой является ст. 184 УК РФ «Подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов», размещенная в гл. 22 «Преступления в сфере экономической деятельности» (раздел VIII «Преступления в сфере экономики»).

Статья является новой по объекту уголовно-правовой защиты. По характеру она весьма близка к ст. 204 («Коммерческий подкуп»), ст. 290 («Получение взятки»), ст. 291 («Дача взятки») действующего Уголовного кодекса.

Особенности статьи состоят в расширении круга субъектов преступления и использовании весьма широких формулировок при описании деяния, представляющего собой подкуп.

Статья содержит признаки двух основных составов преступления: а) подкупа; б) незаконного получения имущественных благ. При этом указанные основные составы различаются по альтернативным признакам сторон состава, а квалифицированные составы подкупа по признакам неоднократности или совершения его группой лиц.

Цель статьи – охрана порядка проведения профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов и предупреждение фальсификации их результатов.

Данное преступление не часто привлекает к себе внимание. Социально-поведенчески оно состоит в незаконном влиянии на результаты соревнований

или коммерческих конкурсов и имеет смысл в случае возможности получения от них незаконной прибыли.¹

Закон устанавливает ответственность за следующие деяния: во-первых, за подкуп спортсменов, спортивных судей, тренеров, руководителей команд и других участников или организаторов профессиональных спортивных соревнований, а равно организаторов или членов жюри зрелищных коммерческих конкурсов в целях оказания влияния на результаты этих соревнований или конкурсов (квалифицирующие признаки в этом случае – неоднократность или совершение организованной группой); во-вторых, за незаконное получение спортсменами денег, ценных бумаг или иного имущества, переданных им в целях оказания влияния на результаты указанных соревнований, а равно незаконное пользование спортсменами услугами имущественного характера, предоставленными им в тех же целях; в-третьих, за незаконное получение денег, ценных бумаг или иного имущества, незаконное пользование услугами имущественного характера спортивными судьями, тренерами, руководителями команд и другими участниками или организаторами профессиональных спортивных соревнований, а равно организаторами или членами жюри зрелищных коммерческих конкурсов в целях оказания влияния на результаты соревнований и т.п.

Уголовный закон устанавливает ответственность как за подкуп спортсменов, спортивных судей, тренеров, руководителей команд и других участников или организаторов профессиональных спортивных соревнований, организаторов или членов жюри зрелищных коммерческих конкурсов, так и за получение ими незаконного вознаграждения имущественного характера, предусмотрев это в различных частях ст. 184. Понятие некоторых из видов вознаграждения, о которых говорится в кодексе, содержится в гражданском законодательстве, определяющем, что понимается под деньгами, ценными бумагами, иным имуществом (ст.ст.128, 140, 142 и др. ГК).

Для установления содержания понятия услуг можно сослаться на ст.779 ГК, которая понимает под услугами совершение определенных действий или осуществление определенной деятельности.

Вознаграждение передается за совершение конкретного действия (бездействия), а не за общее благорасположение, покровительство или попустительство по службе, как это предусмотрено в отчасти сходном составе получения взятки (ст.290 УК).

Указание на имущественный характер услуги означает, что субъектом в результате подкупа приобретаетс я какая-либо выгода. Она может выражаться, в частности, в получении услуг по заниженной цене.

Объективная сторона **активной** коррупции (ч. 1 ст. 184 УК) выражается в действии (незаконной передаче спортсменам, судьям, тренерам, руководителям команд и другим участникам или организаторам профессиональных

¹ Уголовное право России: Учебник для вузов. В 2 т. Т. 2. Особенная часть /Под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. Н. Игнатова и д-ра юрид. наук, проф. Ю.А. Красикова. М., 2000.

спортивных соревнований, а равно организаторам или членам жюри зрелищных коммерческих конкурсов денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно в незаконном оказании им услуг имущественного характера за совершение ими неправомερных или незтичных действий или бездействия, влияющих на результаты соревнований или конкурсов).

Объективная сторона **пассивной** коррупции (ч. 3 и 4 ст. 184 УК) выражается в действии (получении спортсменами, тренерами и т.д. денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно в пользовании услугами имущественного характера за совершение неправомερных или незтичных действий (бездействия), влияющих на результаты соревнований или конкурсов).

Понятие профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов в праве строго не определено. Профессиональное спортивное соревнование можно понимать как соревнование, участие в котором является профессиональной обязанностью спортсмена в силу трудового или иного договора¹. Зрелищный коммерческий конкурс можно понимать как любое состязание (но не конкурс в смысле торгов), проводимое коммерческой организацией в рамках ее предпринимательской деятельности и представляющее собой зрелище для публики (конкурс красоты, некоторые телевизионные конкурсы).

Субъективная сторона преступления характеризуется прямым умыслом, включающим осознание цели передачи имущества. Лицо осознает, что оно принимает имущество незаконно, что это имущество передается с целью оказать влияние на результаты соревнований, и желает получить это имущество. Незнание цели передачи имущества устраняет преступность деяния.

Подкуп совершается с прямым умыслом и обязательной целью оказать влияние на результаты соревнований или конкурсов.

Цель оказания влияния на результаты упомянутых соревнований или конкурсов представляет собой побуждение спортсмена или участника конкурса к действиям, которые могут изменить результаты в пользу подкупающего.

Не является оказанием влияния обещание награды участникам соревнований за выигрыш.

Объектом преступления является нормальная деятельность организаций, связанных с проведением спортивных соревнований и коммерческих конкурсов, а также интересы участников и зрителей этих соревнований и конкурсов².

Субъект преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 184 УК, - вменяемое лицо, достигшее возраста 16 лет. Субъект преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 184 УК, специальный - спортсмен, являющийся участником профессиональных спортивных соревнований, достигший возраста 16 лет.

¹ Там же. С. 277-280.

² Курс уголовного права в пяти томах. Том 4. Особенная часть / Под ред. Г.Н. Борзенкова, В.С. Комисарова. М., 2002.

Субъект преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 184 УК, специальный – спортивный судья, тренер, руководитель команды или другой участник (кроме спортсмена), организатор профессиональных спортивных соревнований, организатор или член жюри зрелищного коммерческого конкурса, достигший возраста 16 лет.

Квалифицирующим признаком подкупа (только ч. 1 ст. 184 УК) является совершение преступления организованной группой (ч. 2 ст. 184 УК).¹

Итак, нормы УК, нарушающие отношения добросовестной конкуренции, устанавливают ответственность за ряд деяний.

Наряду с гражданско-правовыми и административно-правовыми мерами с помощью уголовных законов государство стремится создать преграду монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, являющимися злейшими врагами рыночной экономики, препятствующими ее развитию.

С.А. Ищенко,
Волжский университет
им. В.Н. Татищева (г. Тольятти)

РЕАЛИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ОБЩЕСТВЕННЫХ СПОРТИВНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В РОССИЙСКОМ И МЕЖДУНАРОДНОМ СПОРТИВНОМ ДВИЖЕНИИ

Право граждан на объединение в Российской Федерации закреплено в ст. 30 Конституции Российской Федерации.

Аналогичные нормы включены в Конституции и уставы большинства субъектов РФ, СНГ и других зарубежных стран.

Систему законодательства и общие основы правовой базы общественных объединений, в том числе спортивных, образуют и регулируют ряд Федеральных законов и нормативных актов. В Российской Федерации примером может служить Федеральный закон от 19 мая 1995г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (с последующими изменениями и дополнениями),² действие которого распространяется на все общественные объединения, созданные по инициативе граждан, кроме религиозных и коммерческих организаций.

Необходимо заметить, что кроме названного, действуют и другие законы об общественных объединениях.³

¹ Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть: Учебник /Под ред. д-ра юрид. наук, проф. Л.В. Иногамовой-Хегай, д-ра юрид. наук, проф. А.И. Рагова, д-ра юрид. наук, проф. А.И. Чучаева. М., 2004.

² СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 2004. № 27. Ст. 2711.

³ См.: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. «О политических партиях» с последующими изменениями (СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2004. № 52 (2.1). Ст. 5272); Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» с последующими изменениями (СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148; 2004. № 27. Ст.

«Закон об общественных объединениях включает в эту систему без достаточных оснований Гражданский кодекс РФ, поскольку кодекс есть акт особого рода. Он содержит немало принципиальных положений относительно общественных объединений как субъектов гражданского права, но в общем, это не специальный закон о таких объединениях».¹ И с этим выводом нельзя не согласиться.

Административная правосубъектность общественных спортивных объединений включает комплекс принадлежащих им прав и обязанностей, реализуемых во взаимоотношениях с субъектами исполнительной власти и гражданами. Государство, закрепляя административную правосубъектность общественных объединений, тем самым определяет виды административных правоотношений, в которых они могут выступать в качестве субъектов.

Наиболее важные вопросы, связанные с общественными объединениями, как уже отмечалось, решены в законе о них. Он определяет содержание права граждан на объединение, основные государственные гарантии этого права, статус общественных объединений, порядок их создания, деятельности, реорганизации и ликвидации.²

Специфика российских спортивных объединений как субъектов административного права проявляется во взаимоотношениях объединений с государственными органами, в основном с органами исполнительной власти.

Взаимоотношениям общественных объединений с федеральными органами законодательной власти, органами законодательной (представительной) власти субъектов Федерации не свойственно властное подчинение одной стороны другой, однако, вступая в такие отношения, общественное объединение реализует свою административную правосубъектность.³

Суть соответствующих правоотношений раскрывается через понятие правоспособности, ее характер, содержание и объем. Более широко рассматривает этот вопрос Ю.Н. Стариков.⁴

На национальных уровнях преобладают, в основном, два вида спортивных организаций. Первый, это национальные общественные объединения, организационно входящие в соответствующие международные спортивные объединения (федерации, ассоциации, лиги, коллегии, союзы, национальные олимпийские комитеты и т.п.). Второй вид носит смешанный характер, где в некоторых странах, в пределах своей компетенции,

2711); Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» с последующими изменениями (СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145, 2003. № 52 (ч. 1); Федеральный закон от 28 июня 1995 г. «О государственной поддержке молодежных и детских общественных организаций» (СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2503), и другие.

¹ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 2000. С. 186 - 187.

² Там же. С. 189.

³ Агапов А.Б. Административное право: Учебник. М., 2004. С. 248-249.

⁴ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. М., 2004. С. 123-126.

государственные органы решают вопросы олимпийского и международного спортивного движения непосредственно с министерствами и ведомствами (например, в высших и средних учебных заведениях, школах, медицинских и др. организациях).

Составными частями административно-правового статуса индивидуального субъекта в спортивном движении, к которым можно отнести как спортивные общественные объединения, так и спортсменов, тренеров, спортивных судей и т.п., являются административная правосубъектность, права и обязанности, приобретенные в соответствии с нормами административного права. «Правосубъектность включает два основных структурных элемента: во-первых, способность обладания правами и несения обязанностей (правоспособность); во-вторых, способность к самостоятельному осуществлению прав и обязанностей (дееспособность). Поэтому иногда правосубъектность называют праводееспособностью».¹

Административная правоспособность – это способность иметь права и нести обязанности, закрепленные нормами административного законодательства. Она возникает с момента утверждения, например, Положения о спортивных федерациях,² где предусматриваются права и обязанности членов президиума и комиссий федераций по видам спорта, а также содержание работы самих федераций.

Таким образом, особенности административной правоспособности общественных спортивных объединений заключаются в том, что она регулируется нормами административного права, ее содержание состоит в регламентации правовых способностей индивидов в отношениях с субъектами государственной исполнительной власти,³ у конкретных лиц (спортсменов – после заключения договоров, например, на посещение спортивных тренировок, обеспечение спортивным инвентарем, у тренеров – после заключения контрактов).

Административная дееспособность – это способность лица своими действиями осуществлять права, выполнять обязанности, предусмотренные административно-правовыми нормами, и нести ответственность в соответствии с этими нормами. Так, например, Олимпийская Хартия МОК предусматривает полномочия президента, исполкома МОК, а также меры и санкции в отношении МСФ, НОК, ассоциаций, оргкомитетов олимпийского города, индивидуальных участников и команд.⁴ Административная дееспособность граждан-спортсменов России, ее появление связано с физическим и интеллектуальным

¹ Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. М. 1982. С. 129.

² См., например, положение о республиканских федерациях по видам спорта Комитета по физической культуре и спорту при Совете Министров Таджикской ССР (Утверждено коллегией Комитета по физической культуре и спорту при Совете Министров Таджикской ССР, 31 сентября 1979 г., № 85).

³ Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. М., 2000. С. 62-63.

⁴ Олимпийская Хартия МОК. М. 1991. Ст. 23, 24, 25.

взрослением лица¹. Они имеют право обращаться к врачу во врачебно-физкультурный диспансер, получать спортивные разряды и спортивные звания (например, судья по спорту). Что же касается административной деликтоспособности - способности нести административную ответственность за свои действия, то спортсмены могут быть исключены из спортивной секции или клуба на любом этапе занятий, невзирая на возраст.

Объем правового воздействия в международном спортивном движении расширяется за счет государственных и управленческих договоров и соглашений, а также признанных международно-правовых актов. Отсюда следует, что спектр деятельности сравнительного административного права представляет лишь фрагменты международного административного права и лишь отчасти решает поставленные задачи. В то же время, в зарубежных государствах административное право является одной из устойчивых отраслей с сочетанием материальных и процессуальных норм². Оно охватывает характеристику государств, территориальных коллективов, например, во Франции³, когда регламентирует юрисдикционный контроль за аппаратом управления и административную юстицию. Подробно описываются внутренние и внешние административные процедуры в Польше и Германии. В Англии административное право не выделяется в отдельную отрасль права, его институты как бы «рассыпаны» в других отраслях⁴. Сравнительный анализ предполагает учет не одного, а комплекса критериев.

Как справедливо подметил В.И. Маргиев, в литературе по международному праву до сих пор не уточнен вопрос о круге решений международных организаций, содержащих нормы права, как и о том служат ли данные решения источниками международного права или внутреннего права международных организаций.⁵

Система общественных спортивных объединений (ОСО) в международном спортивном движении (МСД) строится на регулировании источниками международного права, в которых регулируются отношения с участием государств и межгосударственных организаций, являющихся субъектами рассматриваемой темы. В связи с этим нельзя не заметить характерные черты объекта регулирования, его особенности, выражающие особый вид общественных отношений ОСО в МСД. К таким особенностям в системе ОСО МСД можно отнести как содержание норм, так и весь механизм действия права. И в этой связи мы полностью поддерживаем мнение И.И.

¹ Так, например, дети в возрасте до 10 лет не имеют права выступать в соревнованиях по настольному теннису, боксу, тяжелой атлетике и т.п. См.: Единая спортивная классификация по видам спорта России. М., 1997.

² Административное право зарубежных стран /Под ред. А.Н. Козырина. М., 1996.

³ Брэбан Г. Французское административное право. М., 1988.

⁴ Barker D., Padfield C. Law London, 1992; Adler V. Constitutional and Administrative Law, Second edition. London, 1994.

⁵ Маргиев В.И. Об источниках внутреннего права международных организаций //Международное и внутригосударственное право: проблемы сравнительного правоведения: Межвуз. сб. науч. трудов. Свердловск. 1984. С. 117-123.

Лукашук, который говорит о том, что «воздействовать на поведение физических и юридических лиц современное международное право пока может только через государство, которое обладает соответствующим механизмом».¹

Не везде одинаково строится государственное управление ОСО в МСД, и в большей части оно разобшсно. В Бельгии, например, физическим воспитанием и спортом ведает пять министерств: Министерство Национального образования обеспечивает постановку физического воспитания в средних учебных заведениях; министерство здравоохранения курирует внешкольный спорт, массовую физкультурно-спортивную работу; министерство юстиции занимается постановкой физического воспитания в высших учебных заведениях; министерство обороны – физическим воспитанием и спортом в армии; министерство внутренних дел – организацией физического воспитания и спорта в жандармских, полицейских и других формированиях.²

ОСО в мировом сообществе имеют самые разнообразные названия. В некоторых государствах в форме общественных организаций создаются торгово-промышленные, ремесленные, крестьянские палаты. В странах Африки, например, существуют племенные объединения, в Индии – кастовые общества (во многих государствах они запрещены законом). Но, в любом случае, создание ОСО в МСД осуществляется на основе конституционного права государства на объединение. Здесь необходимо отметить пограничное правовое регулирование конституционного и административного права. Конституционное закрепление значения физической культуры, спорта и права граждан на создание общественных организаций, в том числе, спортивных, имеет место в конституциях практически всех стран мира. Так, в Конституции Болгарии об этом гласят даже четыре статьи – 10; 39; 47; 52; Венгрии – параграф 65; Польши – ст.72, и т.д.

Наиболее важные вопросы, связанные с общественными объединениями, как уже отмечалось, отражаются в законах о них. Они определяют содержание права граждан на объединение, основные государственные гарантии этого права, статус общественных объединений, порядок их создания, деятельности, реорганизации и ликвидации.

В то же время ст. 41 российского Закона об общественных объединениях недостаточно четко регулирует статус общественного спортивного объединения. Одновременно, ряд международных правовых актов четко закрепляют статус многих общественных объединений, таких как спортивные федерации, спортивно-технические комиссии, коллегии спортивных судей и др. Об этом также говорится и в Олимпийской Хартии.

Для усиления этой позиции можно будет добавить, что Законом об общественных объединениях также не определена территориальная сфера

¹ Лукашук И.И. Нормы международного права в правовой системе России: учебно-практич. пособие. М., 1997. С.7.

² Управление физической культурой и спортом: Учебник для институтов физической культуры / Переверзин И.И., Бугров Н.Н., Вилькин Я.Р. и др. М., 1987. С. 265-266.

деятельности объединения.

Для определения административной правосубъектности общественных спортивных объединений весьма важное значение имеет международное признание прав человека и основных свобод, а их защита и поощрение рассматриваются как одна из основных обязанностей правительств. На Всемирной конференции по правам человека в Вене (июнь 1993 г.) впервые удалось достичь согласия о соблюдении прав человека независимо от региональной или национальной специфики либо уровня развития, а также в том, что права человека не могут быть сугубо внутренним делом государства¹, а являются предметом законной обеспокоенности международного сообщества².

Отечественные и зарубежные ученые, несмотря на приведенные дефиниции общественных объединений, не раскрывали сущности и понятия общественных спортивных объединений в международном спортивном движении, с точки зрения международных норм о правах человека, включая право граждан на свободу ассоциации (объединения).

Так, Ц.А. Ямпольская пришла к мнению, что общественная организация – это добровольное, но закрепленное формальным членством объединение граждан, работающее для достижения уставных целей на основе демократического централизма, самоуправления и самодеятельности³.

В монографии «Конституционный статус общественных организаций в СССР» определялось, что общественная организация – это «объединение граждан, основанное на добровольном членстве, самоуправлении и самодеятельности, имеющие собственную материальную базу и действующие на основе принимаемых ими уставов»⁴.

Из приведенных дефиниций видно, что общественные объединения представляются как признак добровольности, а некоторые – и законности. Членство описывается как формальная взаимосвязь, тогда как индивидуальный характер ассоциации является одним из основных характеристик ее правового статуса. Другие важные элементы, отражающие правовую природу общественного объединения, не затрагивались. Из начальных определений видно, что различные дефиниции никак не взаимосвязаны с международными нормами, однако именно при анализе международных документов, содержащих принцип свободы ассоциаций, можно раскрыть существенные элементы правового статуса этих организаций. Более того, представляется необходимым рассмотреть несколько групп первоисточников: международные документы универсального характера; региональные договоры; материалы международных организаций.

Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. гласит: «Каждый человек имеет право на свободу ассоциаций. Никто не может быть принужден вступать в какую-либо ассоциацию».

¹ Юрнев С.С. Правовой статус общественных объединений: Монография. М., 1995. С. 49-54.

² См.: Московский журнал международного права. 1994, № 1. С.154-157.

³ См.: Ямпольская Ц.А. Общественные организации в СССР. М., 1972. С.32-33.

⁴ Конституционный статус общественных организаций в СССР /Отв. ред. А.И. Щигляк. М., 1983. С.3, 47.

Эти положения «не препятствуют» введению законных ограничений, вплоть до лишения пользования правом на ассоциацию, для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции¹.

Важно отметить вклад международного сообщества в определение понятия общественной (неправительственной) организации. Согласно резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 1296 (XIV) от 23 мая 1968 г., международной неправительственной организацией (МНПО) считается «любая международная организация, не учрежденная на основании межправительственного соглашения». В европейской конвенции о признании правосубъектности международных неправительственных организаций, принятой Советом Европы 24 апреля 1986 г., выделяются три признака МНПО: некоммерческая цель деятельности, создание в соответствии с деятельностью, по крайней мере, в двух государствах.²

Научный сравнительно-правовой анализ российских и международных документов дает основание для выделения следующих сущностных элементов понятия и юридического статуса общественных спортивных объединений в РМСД:

1. Правосубъектность общественных спортивных объединений в РМСД базируется на международно признанной правосубъектности каждого человека и праве каждого индивида на свободу ассоциации.

2. Персональное членство (международные нормы рассматривают право на свободу ассоциаций спортивного объединения как право индивида, а не иных субъектов).

3. Добровольность (никто не может принуждаться к участию в спортивном объединении или пребыванию в нем).

4. Негосударственный (общественный) характер.

5. Законность организации и деятельности.

На этой основе представляется возможным сделать вывод о том, что общественное спортивное объединение в РМСД - это добровольная, негосударственная (общественная) организация индивидов, законно реализующих право на свободу ассоциации.

¹ См.: Международное сотрудничество в области прав человека // Документы и материалы. М., 1993. С. 163.

² Там же. С. 152.

Е.В. Кабышева,
помощник прокурора
Фрунзенского района г.
Саратова

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА СПРАВЕДЛИВОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ СУБЪЕКТОВ БИЗНЕСА

Принцип справедливости, выдвинутый еще мыслителями античного мира, положен сегодня в основу современного права, социальных прав человека и социального государства. Вопросы справедливости встают с особой остротой в переходные периоды развития общества и государства. В первом послании Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации (2008 г.) отмечалось, что справедливость, понимаемая как политическое равноправие, как честность судов, ответственность руководителей, как свобода предпринимательства, есть наша ценность, наш идеал и одновременно одна из целей развития российской государственности. Мы, отмечает Д.А. Медведев, стремимся к справедливому обществу свободных людей¹.

Сегодня справедливость, отмечает профессор Ю.И. Бытко, обоснованно признается не только вечной, но и высшей ценностью. С ней все остальные ценности должны соизмеряться и не противоречить ей².

В Конституции РФ 1993 года человека, его права и свободы признаны высшей ценностью. УК РФ 1996 года (в отличие от УК РСФСР 1960 г.) изменил приоритеты задач УК, поставив на первое место человека, потом соответственно общество и государство. Новеллой для уголовного законодательства явилось то, что среди его принципов закреплён и принцип справедливости. Свое законодательное закрепление он нашёл на различных уровнях его проявления: как справедливое назначение наказания, справедливая санкция за деяния, справедливое формирование круга преступных деяний. Это нашло юридическое закрепление в статье 6, части 2 статьи 43 и статье 60 УК РФ.

В уголовном законодательстве не дается легального определения справедливости. Понятие справедливости в уголовном праве относят к категории морально-этических норм, отражающих явления добра и зла, воздаяние за зло и т.д. Мы исходим из того, что справедливость есть категория объективная, ее реализация связана с человеком. В основу такого методологического подхода положена концепция предмета уголовного права, выдвинутая профессором Б.Т. Разгильдиевым, которая включает в себя: человека, уголовно-правовое удержание человека от совершения общественно

¹ См.: Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации, 5 ноября 2008 г. //Российская газета, 6 ноября 2008 г.

² См.: *Бытко Ю.И.* Справедливость и право: Лекция. Саратов. 2005. С.5.

опасного деяния. Уголовно-правовое удержание характеризуется тремя аспектами: собственным удержанием; направленностью удержания; определением границ удержания¹.

Принцип справедливости как один из универсальных в правовом смысле регуляторов общественных отношений «вступает» в действие в уголовном праве, когда совершается преступление. И естественно встает вопрос о назначении уголовного наказания в целях восстановления в обществе справедливости, при котором граждане были бы уверены в том, что при назначении уголовного наказания будут защищены их нарушенные права в полном объеме.

Принцип справедливости в уголовном праве выполняет функции, отличные от иных отраслей права. Здесь все начинается с обязанности: обязан воздержаться от совершения преступления под угрозой уголовного наказания.

Уголовно-правовое содержание принципа справедливости может быть раскрыто через функции принципа справедливости на уровне законотворчества, на уровне правоисполнения и на уровне правоприменения.

Уголовная ответственность, предусмотренная законодателем, в своей основе имеет принцип справедливости. И тогда на обыденном уровне мы говорим: закон справедлив.

Когда речь идет о правоприменении, то это означает, что «вступает» в действие одна из функций индивидуализации наказания на уровне назначения наказания. Функция принципа справедливости на уровне индивидуализации назначения наказания находит свое выражение в справедливости приговора. Очень важен при этом учет как смягчающих, так и отягчающих обстоятельств в рамках реализации положений уголовного закона статей 60, 61, 62, 63.

Анализ реализации данного принципа применительно к деятельности органов прокуратуры в сфере бизнеса позволяет высказать ряд суждений.

Сегодня сектор бизнеса, в частности, малого и среднего предпринимательства играет существенную роль практически во всех развитых странах, обеспечивая до половины совокупного национального продукта, вовлекая в него до 70 процентов занятого населения. В Приволжском же федеральном округе РФ задействовано всего около 10 процентов экономически активного населения.

Ныне в России наметилась тенденция излишнего контроля за бизнесом, преследующая прежде всего коррупционные интересы как правоохранительных органов, так и органов исполнительной власти и субъектов крупного бизнеса. Так, только на федеральном уровне в системе исполнительной власти действует 28 различных органов, имеющих полномочия в сфере контроля и надзора. Указанные органы каждый год проводят более миллиона контрольных мероприятий, нередко дублируя друг друга².

¹ См.: Уголовное право России: Курс лекций: в 6 т. /Под ред. Б.Т.Разгильдиева. Саратов, 2004. Т.1. С.31.

² См.: Степанов С. Аудит государственного масштаба //Российская газета 15 января 2009г.

В целях расширения экономической, предпринимательской свободы, направленной на формирование среднего класса, роста малого и среднего бизнеса, на федеральном уровне был принят ряд законов и Указов Президента РФ¹.

Во исполнение данных нормативно-правовых актов и в целях защиты прав и свобод субъектов малого и среднего бизнеса Генеральный прокурор Российской Федерации 31 марта 2008 года издал приказ № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности».

В нем он указал всем прокурорам на необходимость принять решительные меры по укреплению законности в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, особенно субъектов малого и среднего бизнеса, использовать все возможные меры прокурорского реагирования для устранения фактов нарушений закона, связанных с ущемлением законных прав и интересов субъектов малого и среднего бизнеса.

Соответственно прокурор Саратовской области 3 октября 2008 года издал приказ № 99 «О порядке осуществления надзора за исполнением законов о защите субъектов предпринимательской деятельности».

Во исполнение данных указаний прокуроры районов регулярно стали проводить проверки контролирующих органов. Так, например, в 2009 году прокуратурой Фрунзенского района г. Саратова было выявлено 27 нарушений по вопросу обоснованности и законности привлечения субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности. На противоречащие требованиям КоАП РФ постановления по делам об административном правонарушении прокуратурой района принесено 16 протестов, по результатам рассмотрения которых незаконные постановления были отменены, внесено 5 представлений, в отношении двух должностных лиц были применены меры дисциплинарного воздействия.

В целом по стране, как отметил в своем интервью Российской газете Генеральный прокурор РФ Ю. Чайка, прокуратура сократила в два раза на 2010 год количество плановых проверок бизнеса, предложенных контролирующими органами².

Органы прокуратуры осуществляют реализацию принципа справедливости в сфере бизнеса следующими мерами прокурорского реагирования: опротестовывают нормативные правовые акты, ограничивающие права хозяйствующих субъектов; осуществляют прокурорский надзор при проведении следствия и поддержании обвинения в суде по данной категории дел; проводят анализ административной практики в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, ущемляющей права хозяйствующих субъектов; осуществляют надзор при проведении проверок бизнеса различными контролирующими органами и пресекают необоснованные проверки субъектов предпринимательской деятельности; ведут учет и

¹ См.: СЗ РФ, 2007, № 31, ст. 4006; 2008, № 20, ст. 2293.

² См.: Ямшинов Б. Лето прокурора // Российская газета. 2010 года, 30 июня.

мониторинг плановых и внеплановых выездных проверок контролирующих органов; взаимодействуют с общественными организациями и СМИ в целях накопления информации о нарушениях прав субъектов предпринимательской деятельности.

Вышеперечисленные меры прокурорского реагирования и есть реализация принципа справедливости в механизме защиты прав субъектов бизнеса на уровне правоприменения и правоисполнения.

Т.В. Касаева,
Саратовский юридический
институт МВД России

ЛОББИЗМ КАК ЭЛЕМЕНТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА

Явление лоббизма приобрело довольно неоднозначную оценку в общественном сознании, оно наделяется как позитивными, так и негативными чертами. Если говорить о последних, то, как правило, данный термин приобретает сугубо отрицательное звучание, чем-то напоминающее «коррупцию», «протекционизм», «подкуп». И, нужно отметить, не без оснований. Иначе как можно объяснить, например, принятие Правительством РФ постановления от 6 мая 2004 г. № 231 «Об утверждении размеров средних разовых доз наркотических средств и психотропных веществ для целей статей 228, 228.1 и 229 УК РФ», которое ввело в оборот понятие «средней разовой дозы наркотических средств и психотропных веществ». В результате чего в Москве смертность выросла в 3,5 раза; в Санкт-Петербурге – в 3 раза, а в Екатеринбурге смертность достигла уровня, в 9 раз превышающего показатели 2003 года¹. Как отмечают В.А. Толстик и Н.А. Трусов, нет сомнений в том, что данное постановление было пролоббировано мафиозными структурами, занимающимися контрабандой наркотиков, так как именно оно фактически развязало руки мелким наркоторговцам, которые теперь могли носить с собой до целого грамма наркотиков и в случае задержания отделялись небольшим штрафом за хранение². Под давлением общественности российское правительство и законодатель были вынуждены пересмотреть постановление и отказаться от «средних разовых доз»³, значительно ужесточив при этом ответственность за указанные преступления⁴.

¹ Newsinfo.ru/news 2006/news 1247731

² См.: Толстик В.А., Трусов Н.А. Борьба за содержание права. Н. Новгород, 2008. С. 162.

³ См.: Федеральный закон от 5 января 2006 г. «О внесении изменений в статью 228 Уголовного кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу абзаца второго статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 2006. № 2. Ст. 176.

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 7 февраля 2006 г. «Об утверждении крупного и особо крупного размеров наркотических средств и психотропных веществ для целей статей 228, 228.1 и 229 Уголовного кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2006. 11

Крайним выражением противоправного лоббирования могут выступать незаконное давление на представителей власти, взяточничество, коррупция, угрозы, насилие, в результате чего принимаются управленческие решения в интересах определенных групп или лиц. В числе негативных последствий воздействия лоббизма на общество и политическую систему страны необходимо выделить: 1) создание препятствий стабильной и оперативной государственной деятельности, что связано с постоянным перераспределением бюджета; 2) опасность для демократических устоев общества, превращение демократических институтов в мощный инструмент влияния отдельных групп интересов; 3) рост социальной напряженности в связи с более высокой результативностью лоббизма экономических субъектов по сравнению с другими группами интересов; 4) субъективная интерпретация информации, поставляемой государственным органам; 5) лоббистские мероприятия выступают в определенных условиях и в форме проявления социальной несправедливости.

Как показывает социальная практика, результативность лоббизма большого бизнеса несравненно выше (главным образом ввиду финансово-материальных возможностей), чем у других групп и структур. Подобная ситуация, повторяющаяся постоянно, способна дестабилизировать обстановку, разбалансировать интересы, содействовать росту социальной напряженности. Так, например, Д.А. Медведев, будучи первым заместителем Председателя Правительства РФ, указывал, что «упорядочению дел в рыбной отрасли сильно мешают различные лоббистские структуры, влияние которых постоянно ощущает на себе правительство»¹.

Именно благодаря подобной практике давления в целях принятия конкретных правотворческих решений формируется отрицательное отношение к лоббизму. Вместе с тем представление о лоббизме только как о деструктивном явлении односторонне.

Позитивный характер лоббизма выражается в его характеристике как здорового, нормального явления, выступающего в качестве необходимого института демократического процесса. Лоббизм как система организационного оформления, выражения и представительства разнообразных групповых интересов, столь же неотъемлемый элемент общества, как и сами разнообразные групповые интересы, представители которых настойчиво стремятся привлечь к себе внимание властей. В этом смысле лоббизм есть форма законного влияния групп давления на принятие управленческих решений правотворческими органами с целью удовлетворения интересов определенных социальных структур (организаций, ассоциаций, территориальных образований слоев граждан и т.п.)².

февраля. Данное постановление уменьшило количество наркотиков, которые можно безнаказанно хранить и употреблять, а также значительно снизilo размер веса наркотиков, при обнаружении которого действуют санкции указанных статей.

¹ На частную удочку // Российская газета. 2006. 26 сентября от 6 мая 2004 г. № 231

² См.: Котомин Д. Влияние лоббистской деятельности на правотворческую практику в России // Правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Сб. науч.

К позитивным результатам воздействия лоббизма принято относить: 1) придание органам власти больше гибкости и динамики путем оказания влияния на государственные решения; 2) содействие развитию демократических традиций; реализация конституционных прав граждан на участие в управлении государственными делами; мобилизация общественной поддержки или оппозиция законопроектам; 3) сохранение равновесия в обществе, нахождение точек соприкосновения и достижение компромиссов между различными субъектами лоббирования; 4) расширение информационной базы принимаемых решений, придание интересам различных групп большей значимости и актуальности; лоббизм является инструментом взаимодействия представительной и исполнительной властей¹. Лоббирование также выступает в виде системы аргументации, механизма подготовки и принятия соответствующих актов. Исследователи отмечают, что лоббисты обеспечивают органы государственной власти потоком информации по тому или иному вопросу, который выносится на слушания, «круглые столы», совещания и рабочие группы в различных органах власти².

Положительной стороной лоббизма также является то, что цивилизованный и законный лоббизм «латает» разрывы между различными звеньями государственной системы, оттягивает часть финансовых ресурсов от криминального влияния на власть, при этом растет авторитет государства в глазах общества, сокращаются масштабы теневых перераспределительных процессов в обществе³. Учитывая, что государство в условиях становления рыночных отношений оставляет многие свои позиции в сфере защиты интересов различных социальных групп и слоев, образовавшийся вакуум должен быть заполнен соответствующими структурами гражданского общества. Общий демократический потенциал лоббизма в целом очевиден: при всей противоречивости совокупного влияния на парламент и правительство лоббисты вносят позитивный вклад в демократичность обсуждения и принятия решений, отражая многообразие социальных и политических интересов. Постоянная корректировка деятельности органов власти в соответствии с динамикой изменений интересов гражданского общества обеспечивает взаимоприспособление и взаимодействие властей и общества⁴. Имея четкую правовую регламентацию, система лоббизма ограничивает факты произвола аппарата государственной власти, позволяет контролировать политический процесс обществом, способствует расширению круга его активных участников, ставит под контроль механизм взаимодействия групповых интересов и органов власти, создавая дополнительные преграды на пути коррупции.

ст.: Мат-лы научно-практ. конф., сост. 13-16 апреля 2009 г. в Российской академии правосудия. С. 311 /Отв. Ред. В.М. Сырых, М.А. Занина. М., 2010. С. 312.

¹ См.: Бяцкий М.В. Лоббизм в правотворческой деятельности // Правоведение. 1998. № 1. С. 49-50.

² См.: Берлин А.Д., Григор Г.Э. Корпоративный лоббизм: теория и практика. М., 2005. С. 19.

³ Там же. С. 18.

⁴ Ильичева Л.Е. Лоббизм в структурах законодательной и исполнительной власти // Государственная служба. 2002. № 2. С. 110.

Развитый механизм согласования различных позиций и интересов призван помочь принятию взвешенных государственных решений. К формам лоббирования принято относить: участие в заседаниях комитетов и комиссий Федерального собрания; работа в экспертных группах государственных органов; приглашение представителей органов власти на различные форумы политиков и предпринимателей; общественные слушания законопроектов; воздействие через общественное мнение и средства массовой информации; доклады политических и предпринимательских структур государственным органам.

Лоббизм, таким образом, помимо сферы политики и бизнеса все шире и энергичнее начинает использоваться государственными органами. Например, в составе администрации Президента есть два подразделения, представляющих интересы Президента в Государственной Думе и в Совете Федерации. Аналогичные подразделения есть в аппарате Правительства, а также во многих федеральных министерствах. Обсуждается вопрос о формах создания лоббистских групп при Федеральном Собрании и субъектами Федерации. Следует согласиться с В.Д. Гражданином в том, что лоббизм как управленческий феномен в России уже сложился¹. Он показывает не только силу и возможности различных социальных структур, но и уязвимые, слабые места самой управленческой системы.

Задача заключается в том, чтобы его легальные формы поставить на правовую основу. Назрела острая необходимость вывести «теневой» отечественный лоббизм «на свет» и принять, наконец, Федеральный закон «О правовом регулировании лоббистской деятельности», проект которого с 1995 года находится в Государственной Думе. Лоббизм должен стать полноценным политико-правовым институтом, способствующим эффективному взаимодействию гражданского общества с государственными структурами.

**Е.В. Колесников,
И.Н. Плотникова,**
Саратовская государственная
академия права

ОСНОВНЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

Важное место в системе конституционных прав и свобод занимают социальные права. Они олицетворяют собой второе поколение прав человека и являются условием устойчивого и прогрессивного развития личности, экономики, социальной сферы. Эти права имеют общесоциальную и демократическую направленность, так как являются инструментом утверждения гуманизма и справедливости и часто выступают как права – гарантии, обеспечивающие осуществление многих других возможностей

¹ См.: Гражданин В.Д. Государственная гражданская служба. М., 2009. С. 523.

человека. В реализации социальных прав огромная роль принадлежит государству и его органам¹.

По своей сущности социальные права являются определенными возможностями человека и гражданина, направленными на обеспечение достаточного (приемлемого) жизненного уровня человека и его семьи, удовлетворение определенных потребностей индивидов, неспособных обеспечить себя в силу инвалидности, нетрудоспособности, старости. Они призваны предоставить каждому гражданину определенную социальную защищенность и уверенность.

К числу социальных прав обычно относят следующие: трудовые права (вознаграждение за труд, свободный выбор рода деятельности и профессии, право на безопасный труд, на индивидуальные и коллективные трудовые споры, на безопасную трудовую деятельность, право на защиту от безработицы), на отдых, на защиту семьи, материнства и детства, на социальное обеспечение, на жилище, на охрану здоровья и медицинскую помощь, на благоприятную окружающую среду.

Анализируемые права возникли в результате борьбы трудящихся при отстаивании своих классовых и сословных интересов еще в XIX веке. Однако системную и относительно целостную конституционную характеристику получили только в XX веке.

В частности, некоторые оригинальные социальные права и гарантии были установлены в Конституции Соединенных Штатов Мексики 1917 г. В ней (разд. 6) зафиксировано, что наивысшая продолжительность рабочего дня должна быть равна восьми часам; женщины и подростки до 16 лет не могут использоваться на вредных и опасных производствах, они не могут также привлекаться к ночной работе на промышленных предприятиях; после каждых шести дней работы трудящийся пользуется не менее чем одним днем отдыха; за равный труд выплачивается равная заработная плата независимо от пола и национальности; наниматели подлежат ответственности за несчастные случаи на производстве и профессиональные болезни, они должны обеспечить максимально возможные гарантии сохранения здоровья и жизни работников².

Веймарская Конституция Германии 1919 г. закрепила обязательность «всеобщего школьного обучения» (ст. 145); для обучения детей малообеспеченных семей в средних и высших школах предусматривалось

¹ См., напр., об этом: *Авакьян С.А.* Конституционное право России. Учебный курс: В 2 т. Т. 1. Гл. 16. М., 2010; *Алебастрова И.А.* Социальные права: конституционные обещания, пожелания или привидения? // *Государство и право.* 2010. № 4; *Бондарь Н.С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005; *Ковышиков Е.М., Марченко М.Н., Степанко Л.А.* Конституционное право стран Содружества Независимых Государств. М., 1999; *Катругалос П.С.* Экономическая конституция Европейского союза и защита социальных прав в Европе // *Конституционное и муниципальное право.* 2007. № 21; *Чиркин В.Е.* Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // *Журнал российского права.* 2008. № 12.

² См.: Конституции государств Америки: В 3 т. Т. 1. М., 2006.

выделение специальных общественных пособий (п. 3 ст. 146). Она предоставила свободу объединения в союзы в целях сохранения и улучшения условий труда и хозяйства без всяких ограничений (ст. 159), ввела коллективный договор (п. 1 ст. 165), социальное страхование для сохранения здоровья и работоспособности, охраны материнства, а также в случае «старости, недугов и различных жизненных случайностей...» (ст. 161)¹.

Анализируя практику зарубежных стран, надо отметить, что социальные права в национальных конституциях закреплены с разной степенью полноты, либо даже вовсе не отражены. Это связано с различными подходами к статусу социальных прав, возможности отнесения их к основным, конституционным правам, либо – к правам меньшей юридической силы.

Так, в Конституции США 1787 г. (с последующими поправками) отсутствует какое-либо упоминание о социальном характере государства, либо о социальных правах². Аналогичной позиции придерживается и Соединённое Королевство Великобритании и Северной Ирландии, как государство с англосаксонской правовой системой, конкурирующей, в том числе, и с европейской правовой моделью социальной защиты.

Во многих странах Запада о социальных правах сказано фрагментарно, вместе с тем достаточно полно представлены положения о социальных обязанностях (обязательствах) государства, принципы и основы государственной социальной политики. Например, испанская Конституция 1978 г. провозглашает Испанию демократическим социальным государством (ст. 1); определяет, что достоинство личности, неотчуждаемость ее неотъемлемых прав, ее свободное развитие, уважение к закону и правам других являются основой политического порядка и социального мира (ст. 10), признает право на труд (ст. 35), на забастовку (ст. 28). Основные нормы регулируют вопросы социальной защиты семьи (ст. 39), закрепляют право на охрану здоровья (ст. 43), право пользоваться окружающей средой (ст. 45), право на благоустроенное жилье (ст. 47). Но согласно ст. 53 этой Конституции признание, уважение и защита принципов, перечисленных в главе третьей, должны возлагаться на текущее законодательство, судебную практику и деятельность публичных властей. Последние могут ссылаться только на решения судебной власти, вынесенные в соответствии с законами, которые они развивают³. Таким образом, Конституция Испании не относит права, установленные в главах второй и третьей, к основным правам, они защищаются в соответствии с текущим законодательством. Это в целом усложняет правозащитную деятельность.

Обратимся к немецкому опыту. Несмотря на то, что современная Германия считается одной из самых «социальных» стран мира с высоким уровнем и качеством жизни, Основной закон ФРГ 1949 г. регламентирует данную группу прав в сравнительно небольшом объеме. Это свобода выбора профессии, места

¹ См.: Конституция буржуазных стран: В 2 т. М.-Л., 1935. Т. 1. С. 108, 109, 112, 113.

² См.: Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М., 1993.

³ См.: Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 381-382. Такой подход присущ и некоторым другим государствам Запада (см.: Макаков В.В. Конституционное право зарубежных стран: Общая часть. М., 1997. С. 191, 193).

работы и учебы, запрет принудительного труда (ст. 12), защита брака, семья, прав матери (ст. 6). Однако надо иметь в виду, что Федеративная Республика Германия конституируется как демократическое и социальное государство, которое, сознавая свою ответственность перед будущими поколениями, охраняет окружающую среду как основу жизни на земле в рамках конституционного строя и в соответствии с законом и правом с помощью исполнительной власти и правосудия (ст. 20, 20а). Отдельные важные права этой группы установлены в Европейской Социальной Хартии 1991 г., подписанной и ратифицированной ФРГ и являющейся составной частью федеративного права¹.

Примечательно, что в первых Конституциях советского периода (1918 г. и 1925 г.) социальные права непосредственно не устанавливались. Впервые в советской истории они были провозглашены во второй общесоюзной Конституции 1936 г. и соответственно, – в Конституции РСФСР 1937 г. Это право на труд (право на получение гарантированной работы с оплатой труда в соответствии с его количеством и качеством); право на отдых; право на материальное обеспечение в старости, а также в случае болезни и потери трудоспособности; государственная охрана интересов матери и ребенка, предоставление женщине при беременности отпусков с сохранением содержания (ст.ст. 122-124, 126 Конституции РСФСР 1937 г.).

Последние советские Конституции конца 70-х годов расширили и обогатили перечень данных прав, в частности, дополнив его правом на жилище².

Небезыггересна конституционная практика государств СНГ. В абсолютном большинстве из них конституционный законодатель вполне обоснованно, учитывая политико-правовые и экономические реалии, определил социальные права как основные и субъективные права, обладающие равным статусом и конституционной защитой наряду с личными и политическими. На наш взгляд, любой иной подход, связанный с умалением этой группы прав, не мог быть осуществлен или как крайняя мера привел бы к острым социально-экономическим конфликтам. При этом необходимо учитывать исторический опыт развития постсоветских стран, широкую, хотя и всегда реально гарантированную, систему этих прав, закрепленных в конституционных актах социалистического периода, а также связанные с радикальным реформированием общества обширные социальные ожидания граждан и коллективов.

На социальные права оказывают воздействие акты международного права. Так, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. провозглашено, что достоинство, присущее всем членам человеческой семьи, и равные и неотъемлемые права их являются основой свободы, справедливости и всеобщего мира; признается, что эти права вытекают из присущего человеческой личности достоинства и, согласно Всеобщей декларации

¹ Там же. С. 179, 182, 184, 189.

² См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617; Конституция (Основной Закон) РСФСР. М., 1978.

прав человека, идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды, может быть осуществлен только, если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами¹.

В связи со сказанным, сомнения в том, что «целесообразно ли... признавать социальные права наравне с иными правами полноценным элементом каталога конституционных прав и свобод человека и гражданина и соответственно фиксировать их в конституциях»², по нашему мнению, не вполне обоснованны. Социальные права – это позитивные права, права-притязания, которые государства, именующие себя демократическими и правовыми, обязаны обеспечить в максимальных пределах имеющихся у них ресурсов.

Не вызывает сомнения, что без признания значимости социальных прав, реального их осуществления, невозможна и полноценная реализация таких естественных прав, как права на жизнь, человеческое достоинство. В противном случае право на жизнь следовало бы именовать лишь правом на существование. Очевидно, что в ситуации, когда человек болен или не способен трудиться в силу преклонного возраста или иных причин и не имеет достаточных средств к существованию, говорить о реализации многих иных прав человека и гражданина – бессмысленно.

В действующих Конституциях стран СНГ социальные права регламентируются в целом в соответствии с международными стандартами.

Так, Конституция Российской Федерации 1993 г. включает в число основных социальных прав: 1) трудовые права (право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, право на защиту от безработицы, право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку); 2) право на отдых (ст. 37); 3) право на государственную защиту семьи, материнства и детства (ст. 38); 4) право на социальное обеспечение (ст. 39); 5) право на жилище (ст. 40); 6) право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41); 7) право на благоприятную окружающую среду (ст. 42).

Данные права и свободы основываются на базовых принципах, провозглашенных в ст. 7 конституционного акта, согласно которой Российская Федерация – это социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; в России охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства,

¹ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах // Сборник документов по курсу международного права. Ч. 1 / Сост. М.В. Андреева. М., 1996.

² См. напр.: *Алебастрова И.А.* Указ. соч. С. 31.

инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Заметим, что многие правоведы не выделяют в особую группу социальные права, объединяя их в общую группу социально-экономических прав¹. Целесообразность таких подходов можно объяснить тем, что одни и те же права можно отнести как к экономическим, так и к социальным (как, например, трудовые права). Что касается права на образование, то на наш взгляд, его целесообразно рассматривать в качестве одного из культурных (либо социально-культурных) прав.

Отметим, что в Конституции РФ все вышеназванные права установлены как права «каждого», т.е. права человека и гражданина. В отличие от России, Конституции ряда стран СНГ (закрепляющие примерно одинаковый объем социальных прав), определяют многие из социальных прав только как права граждан конкретных государств. К примеру, в Конституции Республики Беларусь 1994 г. права на труд, на охрану здоровья, на социальное обеспечение, на жилище – предоставляются только гражданам этой Республики; исключения составляют право на защиту брака, семьи, материнства и детства (ст. 32) и право каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 46).

Конституция Республики Казахстан 1995 г. предусматривает права каждого на труд, отдых (ст. 24), ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни человека (ст. 31), однако минимальный размер заработной платы и пенсии, социальное обеспечение по законным основаниям, охрану здоровья, создание условий для обеспечения жильем (ст. ст. 25, 28, 29) - гарантирует исключительно гражданам этой республики².

В Конституции Украины 1996 г. установлено, что каждый имеет право на труд (ст. 43), жилище (ст. 47), на охрану здоровья, медицинскую помощь и медицинское страхование (ст. 48), безопасную для жизни и здоровья окружающую среду (ст. 50), на жилище (ст. 47), отдых (ст. 45), на достаточный уровень жизни для себя и своей семьи (ст. 48). Последнее право отсутствует в российской Конституции. Зафиксировано право на социальную защиту, которое предоставляется только украинским гражданам (ст. 46)³.

Тем не менее, несмотря на то обстоятельство, что в российской Конституции социальные права предоставлены каждому в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права (ст. 15), имеют государственную и судебную защиту наравне с иными основными

¹ См., напр.: *Козлова Е.И., Кулафин О.Е.* Конституционное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 241; Конституционное право России: учебник /Отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М., 2003. С. 140; Конституционное право России: учебник /Под ред. Г.Н. Комковой. М., 2006. С. 155.; *Комкова Г.Н., Колесников Е.В., Кулушева М.А.* Конституционное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 109-110.

² См.: Новые Конституции стран СНГ и Балтии: сборник документов /Отв. ред. Н.А. Михалева. М., 1997. Вып 2; Конституция Республики Казахстан. Астана, Елорда, 2009. Разд. П.

³ См.: Новые Конституции стран СНГ и Балтии: сборник документов.

правами (ст. ст. 45, 46), следует констатировать, что гарантии осуществления и защиты отдельных социальных прав в России в должной мере не обеспечены. Особую тревогу вызывает реализация права на социальное обеспечение, неоправданно низкий размер пенсий по возрасту, инвалидности. Так, по данным печати, размера оплаты за содержание жилья, коммунальные услуги в Российской Федерации может достигать половины и более ежемесячного размера пенсии.

По данным Уполномоченного по правам человека по состоянию на 1 октября 2009 г. средний размер трудовой пенсии по старости едва превысил 5800 рублей при том, что величина прожиточного минимума пенсионера составила в первом полугодии прошлого года 4086 рублей; в среднем по стране коэффициент пенсионного замещения по-прежнему не превышает 28%, что очень мало и резко контрастирует с практикой государств Запада. Между тем согласно Конвенции № 102 Международной организации труда «О минимальных нормах социального обеспечения» (Российская Федерация в Конвенции до сих пор не участвует), пенсия после 30 лет стажа не должна составлять меньше 40% от заработной платы квалифицированного рабочего. Считается, что коэффициент замещения после 35-40 лет страхового (трудового) стажа должен составлять не менее 50-60% от размера заработной платы. В России уровень пенсий, по оценке экспертов, в два-три раза ниже указанных стандартов, а треть мужчин не доживают до пенсионного возраста. После выхода на пенсию пенсионер у нас проживает всего около 10 лет¹.

Самостоятельная и актуальная проблема – защита социальных и экономических прав во всех странах СНГ. Об этом свидетельствует хотя бы такой факт. Свыше одной трети поступивших к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации обращений граждан посвящены нарушениям их социально-экономических прав, при этом за последние годы возросло число посягательств именно на группу социальных прав².

Резюмируя сказанное, отметим необходимость как совершенствования конституционных и законодательных основ закрепления социальных прав в государствах СНГ, так и проведение государством ответственной и сбалансированной социальной политики в интересах большинства граждан. Это предполагает широкое взаимодействие институтов власти, общества, граждан, коллективов в целях утверждения принципов демократии, конституционализма и создания социального государства XXI века.

¹ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 год //Российская газета. 2010. 28 мая; *Роих В.* Доживем до пенсии //Российская газета. 2010. 22 июня; *Дмитриева О.* Пенсионерам пора повзрослеть? //Литературная газета. 2010. 12-18 мая. № 19. С. 2.

² См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год //Российская газета. 2007. 13 апреля; Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 год //Российская газета. 2010. 28 мая.

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК УНИВЕРСАЛЬНАЯ ФОРМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Одной из самых важных форм взаимодействия органов власти и гражданского общества выступает общественный контроль, который в демократическом государстве означает эффективное реагирование народа на отклонение государства и его органов от установленного в Конституции страны пути развития и устранение обнаруженных несоответствий. Сутью контроля за деятельностью органов власти заключается в том, что уполномоченные на то государственные органы (законодательной, исполнительной, судебной власти) и общественные организации, используя организационно-правовые способы и средства выясняют, не допущены ли в деятельности подконтрольных органов власти и их должностных лиц какие-либо нарушения законности, и если таковые имеются, то своевременно их устраняют, восстанавливают нарушенные при этом права, привлекают виновных к ответственности, принимают меры по предотвращению нарушений законности и дисциплины¹.

Поскольку целью такого контроля является сверка идеального образа государства и его органов с фактически имеющимся, информация об организации и результативности их деятельности приобретает определяющий характер. Народ, как единственный источник власти, контролируя созданные им органы публичной власти, должен иметь полное и объективное представление об их реальных результатах деятельности, методах и способах их достижения. Важными условиями формирования гражданского общества являются: расширение возможности участия граждан в управлении государством, усиление их контроля за деятельностью всех ветвей власти, включение граждан в процесс принятия важных государственных решений. Все это должно привести к усилению роли институтов гражданского общества в жизни общества и государства. Ведь общественный контроль может осуществляться только сильным субъектом – гражданским обществом, на равных взаимодействующим с государством.

В отношении законодательной власти все эти формы общественного контроля на уровне субъекта Федерации реально осуществляются. В части расширения возможности участия граждан в управлении делами государства можно говорить о повышении уровня информированности граждан о деятельности органов власти. В отношении законодательных органов это

¹ Муниципальное право / Под ред. Н.М. Ковина. М., 2006. С.362-363.

прежде всего обязательное опубликование всех принимаемых законов, участие в заседаниях парламента, информирование депутатами о деятельности законодательного органа в СМИ и на встречах с избирателями. Так, например, в 2010 году в Регламент Саратовской областной Думы были внесены изменения, в соответствии с которыми, любой гражданин Российской Федерации вправе присутствовать на заседании Саратовской областной Думы, если он предварительно накануне заседания по своему ходатайству был включен в список посетителей. Для таких посетителей резервируются места в зале заседаний Саратовской областной Думы.

Контроль за деятельностью органов законодательной власти обеспечивается опубликованием отчетов о проверках, осуществляемых депутатами, Счетной палатой, общественными советами, специальными депутатскими группами по фактам, имеющим большую общественную значимость, а также результатов проведенного парламентского расследования с привлечением специалистов и представителей общественности. Так, например, Саратовская область вошла в пятерку регионов, которые первыми создали на своей территории Счетную палату в 1995 году, вскоре после создания Счетной палаты Российской Федерации. Одно из основных направлений деятельности Счетной палаты – проверка эффективности использования бюджетных средств, которые, как показывает опыт работы этого контрольного органа, не всегда используются так, как это установлено в законе.

Так, в 2009 году Счетной палатой Саратовской области по запросу группы депутатов областной Думы была проведена проверка областной целевой программы «Развитие туризма в Саратовской области на 2007 - 2010 годы» за период 2008-2009 годы в части эффективности использования оборудования и инвентаря для реализации водных приключенческих туров на территории ГУП «Чардым-Дубрава». Проверка проводилась в министерстве по развитию спорта, физической культуры и туризма Саратовской области, а также в ГУП «Чардым-Дубрава». При проверке в министерстве по развитию спорта, физической культуры и туризма области установлено, что в соответствии с программным мероприятием «приобретение оборудования и инвентаря для реализации водных приключенческих туров» Министерством приобретались байдарки без весел. Учитывая, что байдарки без весел не могут использоваться, цель Программы, в части приобретения оборудования и инвентаря для реализации водных приключенческих туров не достигнута. Министерство пояснило, что байдарки будут доукомплектованы веслами в 2010 году¹. В данном случае налицо неэффективное использование бюджетных средств.

Включение граждан в процесс принятия важных государственных решений обеспечивается созданием и функционированием Общественных палат, которые в ряде субъектов Федерации являются субъектами права законодательной инициативы. Кроме того, с законодательной инициативой, например, в Саратовской области, может выступать также Федерация

¹ См.: Отчет о работе Счетной палаты Саратовской области за 2009 год. Саратов, 2010. С.18-19.

профсоюзных организаций Саратовской области. В ряде комитетов законодательных органов создаются общественные и экспертные советы, которые призваны подвергать общественной и научной экспертизе проекты законодательных актов, принимаемых законодательным органом. Существенную роль в вовлечении общественности в процесс принятия решений играют парламентские слушания, круглые столы, которые позволяют оценить все последствия принимаемых решений, а также мнение населения субъекта Федерации по поводу возможной реализации этих положений. Так, например, в декабре 2009 года в Саратовской областной Думе прошли депутатские слушания на тему: «О мерах по усилению охраны общественного порядка на территории Саратовской области и реализации права граждан на участие в охране общественного порядка»¹. Участники слушаний с сожалением констатировали, что на федеральном уровне не урегулирован вопрос о порядке привлечения граждан к добровольному патрулированию общественных мест, обеспечению порядка в местах массовых публичных мероприятий, оказанию другой помощи правоохранительным органам. В результате поступивших в ходе данных слушаний предложений, депутаты Саратовской областной Думы приняли решение продолжить в 2010 году работу над проектом закона Саратовской области «Об участии граждан в охране общественного порядка в Саратовской области».

Все эти и многие другие формы общественного контроля способны обеспечить эффективное взаимодействие между институтами гражданского общества и законодательными органами субъектов Федерации только при условии проявления инициативы со стороны общественности, активной заинтересованности граждан в делах общества и государства.

Е.В. Кондратьева,
Поволжская академия
государственной
службы им. П.А. Столыпина
(филиал в г. Тамбове)

ПРАВОВОЕ ВОСПИТАНИЕ СТУДЕНТОВ: СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ

Период социальных и экономических трансформаций в России обострил комплекс социально-экономических проблем, влияющих как на развитие всего общества в целом, так и на профессиональное и личностное становление человека в отдельности. Такого рода перемены неизбежно влекут за собой подрыв сложившихся моральных норм и ценностей, что выражается в «падении нравов», в росте корыстных, коррумпированных, криминальных отношений. Вместе с тем у значительной части населения возникает чувство отчуждения от

¹ См.: Доклад Саратовской областной Думы «Мониторинг законодательной деятельности Саратовской областной Думы в 2009 году». Саратов, 2010. С.41-42

общества, что снижает социальную инициативность и подрывает человеческий потенциал общества.

Современное российское общество, его правовая сфера жизни поражена массовой антиправовой культурой в разнообразных формах. Для преодоления этого массового правового недуга требуется глубоко осмысленная, организационно сбалансированная, систематическая, целесообразно направленная психолого-педагогическая правососпитательная деятельность российского государства, его органов и учреждений, общественных организаторов и профессиональных юристов, СМИ¹. Для того, чтобы эта деятельность была успешной, следует, прежде всего, проводить ее в молодежной среде, определив цель правового воспитания².

Особенно важно в связи с проявляющимися тенденциями нестабильности в обществе акцентировать внимание на правовом воспитании молодых формирующихся личностей, которые наиболее остро воспринимают негативные проявления кризиса, как экономического, так и культурного³. В значительной степени это касается студенческой молодежи. В настоящее время необходимо уделять самое пристальное внимание вопросам правового образования и воспитания всего населения и, в первую очередь, подрастающего поколения, учащейся и студенческой молодежи. Одним из основных средств формирования высокого уровня правового сознания населения является правовое просвещение, организационная и контролируемая правовая практика, где формируется глубокая осознанность и глубокая убежденность в важности роли права и его норм в организации нормальной жизни людей в обществе.

Правовое воспитание – особая форма общественной деятельности, она начинает складываться с появлением права как специфического средства регулирования человеческого поведения; это часть правовой социализации личности в пределах правового пространства общества, представляющая собой процесс организованного и целенаправленного воздействия агентов правовой социализации на их правосознание и правовое поведение⁴.

У высококультурной в правовом отношении личности правовые знания, правовые чувства и правовая воля становятся чертой личности, обеспечивающей ее социально-правовую активность, что характеризуется добровольностью правореализации.

В современной России деятельность государства в сфере правового воспитания молодежи, в том числе и студентов, осуществляется спонтанно, эпизодически, без должной координации и согласования. Для решения вопросов о правовом воспитании необходимо, чтобы государство совместно с

¹ См: *Бондарев А.С.* Юридическая ответственность и безответственность – стороны правовой культуры и антикультуры субъектов права. СПб., 2008. С. 187.

² См: *Немертюк А.А.* О молодежной политике в современной России // *Власть.* 2009, № 4. С. 64.

³ См: *Бабалин Р.К.* Особенности социального лидерства в молодежной среде // *Закон и право.* 2009, № 2. С. 89.

⁴ См: *Кочетков А.В.* Молодежная доктрина как основа формирования общественно-государственной модели молодежной политики // *Закон и право* № 11, 2009. С. 46.

общественными структурами заявило о том, каким оно видит будущее поколение, оценило современное положение российской молодежи, а потом на основе этого определило, куда оно намерено двигаться в работе с молодежью¹.

Правовое воспитание молодежи в широком социальном смысле находится во всесторонней связи и взаимодействии с нравственным, политическим, религиозным, эстетическим и всеми другими видами социального воспитания, но не растворяется в них. Правовое воспитание обладает относительной самостоятельностью целей, спецификой методов их достижения и организационных форм. В современной России одной из таких целей может стать высокая правовая культура молодежи, т.е. всесторонний и высокий уровень правовой развитости, правовой воспитанности.

Следует признать, что в последние годы имеются определенные успехи, но преимущественно в правовом просвещении и правовой пропаганде. А правовое воспитание включает одновременно образование, обучение, формирование убеждений, привычек и навыков правового поведения, социально-правовой активности. Важной формой правового воспитания является правовое обучение молодежи, т.е. передача минимума знаний нормативных актов, необходимых для жизни, работы, правил юридической защиты своих прав и интересов, привитие навыков правомерного поведения в юридически значимых ситуациях. Известно, что система правового воспитания, наряду с другими видами воспитания, достигает своей цели лишь в том случае, если она несет гражданам не только знания конкретных законов, не только фактическую информацию, но и главным образом знания оценочного характера, формирует в сознании и психологии каждого человека внутреннюю устойчивую основу, благодаря которой он может безошибочно ориентироваться в сложных правовых ситуациях⁴.

Усилия правового воспитания необходимо сосредоточивать на двух направлениях: во-первых, на наращивании правовой информированности субъектов; во-вторых, на проникновении в ментальные сферы внутреннего мира человека. При осуществлении правового воспитания важно не только знакомить молодежь с правом и формировать правильное к нему отношение, необходимо также воспитывать убеждение в необходимости неуклонного следования правовым предписаниям, прививать воспитуемым высокое уважение к принципам законности. Активная реализация конституционных прав и обязанностей будет способствовать формированию устойчивого правопорядка, достаточного для эффективного функционирования правовой системы российского общества в целом, а также отдельных ее элементов.

В правовоспитательном процессе необходимо использовать сочетание различных методов: правового убеждения, правового поощрения молодежи, положительного правового примера, а в отдельных случаях – правового внушения и правового принуждения.

¹ Там же. С. 46

Полученные знания должны превратиться в личное убеждение, в прочную установку строго следовать правовым предписаниям, а затем во внутреннюю потребность и привычку соблюдать правовой закон, проявлять правовую и профессионально-юридическую активность, основанную на ответственности и дисциплине. Будущий правоприменитель должен воспринимать правовые нормы не как нечто внешнее, а как ценностный идеал, ведь в конечном итоге, ему придется решать в каждом конкретном случае: что является справедливым, а что несправедливым.

Особая роль в правовом воспитании студентов, обучающихся на юридических факультетах, принадлежит клиническому юридическому образованию. Работа в юридической клинике призвана повысить уровень правосознания обучающихся через оценку функциональных связей между наукой, практикой, педагогикой, научной идеологией, с одной стороны, и структурой, содержанием и методикой практической подготовки студентов к профессиональной деятельности – с другой. Клиническая (практическая) подготовка юристов обеспечивает «обратную связь» во всей системе профессионального юридического образования от общей теории права до отраслевых юридических дисциплин, способствует укреплению междисциплинарных контактов теоретической и практической юриспруденции. Развитие клинического образования не только расширяет круг субъектов социальной помощи (что само по себе важно), но и способствует повышению уровня правосознания акторов социальной помощи, формированию у них социально зрелой гуманитарной правовой культуры.

О.Н. Коржиков,
Саратовский юридический
институт МВД России

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ И СОЦИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ БИЗНЕСА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

В юридическом инструментарии обеспечения прав и свобод, фактической реализации обязанностей важное место занимает охранительный механизм (механизм правовой охраны). Ученые-юристы по-разному понимают сущность правовой охраны и ее механизма. Существует мнение, что охрана (защита)¹ прав и свобод не сводится только к мерам государственного принуждения, не связывается только с правонарушениями. В принципе соглашаясь с названной позицией, в данной работе мы рассматриваем эти явления как однопорядковые.

Одни авторы под охраной понимают «не только деятельность по восстановлению нарушенных прав, но и деятельность по предупреждению

¹ В советской юридической литературе проводится различие охраны прав и их защиты. См., например: *Малеин И.С.* Охрана прав личности советским законодательством. М., 1985. С. 18-20.

нарушений прав и охраняемых законом интересов»¹. Другие полагают, что «охрана основных прав граждан заключается не только в защите от возможных нарушений, сколько в обеспечении условий и средств для фактического пользования ими каждым гражданином»². Рассматривалась охрана и как стадия реализации норм, имеющая целью обеспечение реальной, наиболее полной и всесторонней реализации прав и обязанностей граждан³. Если характеризовать охрану с этих позиций, то представляется вполне правомерным включение в защиту субъективных прав и деятельность самих субъектов по осуществлению своих прав⁴. При такой трактовке правоохраны на первое место выступает сам субъект реализации, частных правоотношения.

Но такие участники – не только адресаты юридических норм. Граждане, в том числе представители бизнеса, своей волей включаются в работу механизма правового регулирования, в том числе и охранительного механизма. Степень их участия в работе этого механизма определяется уровнем их сознательности, активности, степенью социальной ответственности.

Термин «ответственность» понимается в двух смыслах – позитивном и негативном.

В правовой сфере речь обычно идет о юридической ответственности, связанной с государственным принуждением за совершенное правонарушение. Юридическая ответственность «является важным элементом механизма правового регулирования, обеспечивающим реализацию охранительной функции права»⁵.

Однако в обществе сам характер общественных отношений выдвигает на первый план позитивное содержание ответственности. Последняя стала выступать одним из факторов и стимулов к участию в общественной деятельности и активной реализации правовых предписаний.

Здесь⁶ речь идет об ответственности в ее позитивном значении – социальной ответственности, которая в философской литературе определяется как «способность человека сознавать зависимости от того, какую пользу или вред он может принести обществу»⁶.

К анализу ответственности в ее позитивном значении обратились и юристы, понимая ее в качестве осознанной и воспринятой лицом социальной необходимости инициативного выполнения долга, всей суммы лежащих на ней обязанностей политических, моральных, правовых и др.⁷ В данном определении четко подчеркнуты основные особенности феномена позитивной ответственности. Она связана с сознанием субъекта, отношением его к действующим в обществе нормам и ценностям. Выражением такой

¹ Советское гражданское право М., 1972. Т. I. С. 76

² Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972. С. III.

³ Реализация прав граждан в условиях развитого социализма. М., 1983. С. 103.

⁴ Стоякин Г.Я. Понятие защиты гражданских прав// Проблемы гражданско-правовой ответственности и защиты гражданских прав. Свердловск, 1973.

⁵ См.: Базылев Б.Т. Юридическая ответственность. Красноярск, 1985. С. 49.

⁶ Тугаринов В.П. Личность и общество. М., 1965. С. 52.

⁷ Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. М., 1981. Т. 2. С. 274.

ответственности является активное, сознательное поведение, проявление инициативы, почина, самостоятельности при осуществлении своей социальной роли, реализации социальных (в том числе и правовых) норм. Причем активность деловой личности направлена при этом на осуществление социально необходимых, общественно значимых полезных целей и интересов.

Вместе с тем указанное определение требует уточнения, так как, на наш взгляд, оно не полностью отражает содержание рассматриваемого явления. Полагаясь, что неправомерно связывать социальную ответственность бизнеса только с исполнением обязанностей. Не в меньшей мере социальная ответственность проявляется и в процессе использования прав. Нельзя считать, что для общества исполнение юридических обязанностей более важно, чем использование прав, что последнее связано лишь с реализацией личных интересов представителей бизнеса. Высокая общественная и деловая активность последних, все более полное развертывание демократии обеспечиваются именно наличием широкого комплекса прав и свобод.

Развитие самоуправленческих начал повышает ответственность людей перед обществом, создает атмосферу нетерпимости к нарушителям правопорядка, делает борьбу за право и законность достоянием каждого гражданина. При анализе связи «социальная ответственность – обязанность» исследование неизбежно переводит в плоскость ненадлежащего исполнения обязанностей, отклонений от требований норм и, в конечном счете, к правонарушению и юридической ответственности. Позитивный же аспект ответственности связан с инициативой, активностью субъекта, осуществляемой в процессе положительной реализации правовых предписаний.

Поведение человека в правовой сфере является сознательным, волевым. В каждом конкретном случае реализация прав и свобод граждан, выполнение ими своих обязанностей должно быть сопряжено с определенным уровнем сознания. Социальная ответственность выступает важнейшим элементом правосознания в виде «чувства ответственности», «сознания ответственности», а в правомерном поведении элементом его субъективной стороны. Уровень социальной ответственности определяет характер правомерных действий¹, а отсутствие ответственности порождает безответственное поведение. Вместе с тем неверно было бы сводить социальную ответственность лишь к требованию соблюдения норм права, т.е., отождествлять ее с законностью. Она предполагает не просто реализацию норм, но активную, инициативную реализацию. Ответственность, таким образом, играет роль стимула, побуждающего наиболее эффективно и целесообразно строить свое поведение, выступая специфической гарантией.

Социальная ответственность имеет значение и для предупреждения правонарушений. Криминологи, например, доказывают, что для умышленных правонарушений знание или незнание конкретных норм существенной роли не

¹ *Шабуров А.С.* Социальная ответственность личности как элемент состава правомерного поведения // *Вопросы совершенствования уголовно-правовых мер борьбы с преступностью.* Свердловск, 1983. С. 3–8.

играет¹. Здесь главное значение имеет общая установка, уровень социальной ответственности субъекта, его отношение к праву в целом, к действующим в обществе ценностям. Знание конкретных правовых положений не служит гарантией от их нарушений. Все дело заключается в отношении лица к обществу в целом, к его идеям и принципам, т.е. в том, что составляет сущность социальной ответственности.

Между правом и социальной ответственностью существует взаимосвязь и взаимозависимость. Право – важнейшее средство выражения и обеспечения социальной ответственности, а последняя, в свою очередь, – необходимое условие реализации права, функционирования механизма правового регулирования, в том числе и охранительного механизма. Это позволяет определить право в качестве регулятора общественных отношений.

Социальную, в том числе и правовую, норму обычно определяют как «правило, требование общества к личности, в котором определены объем, характер, и границы возможного и допустимого в ее поведении»². При такой трактовке на первое место выступает обязывание, необходимость строгого соблюдения установленных границ. Однако право не сводится к установлению последних. Оно не столько ограничивает поведение субъекта, сколько предоставляет ему возможность свободного, активного поведения, предоставляет возможности для проявления инициативы, а зачастую и стимулирует ее. Отсюда и функция охраны заключается не только в обеспечении соблюдения правил, недопустимости отклонений от них, но и в обеспечении возможности необходимой активности.

Ответственность означает для бизнеса не только требование соотносить свое поведение с предписаниями норм, но и необходимость принимать такое решение, в котором учитывались бы интересы, как самого субъекта, так и других лиц, групп, классов всего общества³. Это положение получило конституционное закрепление. Конституция запрещает использование гражданами прав и свобод в ущерб интересам общества и государства, правам других граждан. Осуществление гражданами прав и свобод, согласно Конституции, неотделимо от исполнения ими своих обязанностей. Конституция РФ определяет российское общество как такое, в котором реальные права и свободы сочетаются с обязанностями и ответственностью перед обществом.

Охрана прав всегда связана с охраной определенных благ. Устанавливая в правовых нормах права и обязанности субъектов, их желательное с точки зрения общества поведение и последствия нежелательных поступков, государство тем самым берет под охрану и соответствующие блага и права на них.

Деловая личность, ее права и интересы могут охраняться не только прямо, но и косвенно. Свободное и всестороннее развитие личности, наиболее полное удовлетворение ее интересов и потребностей возможно лишь в условиях, когда

¹ Социальные отклонения. Введение в общую теорию. М., 1984. С. 2, 253.

² См.: Пеньков Е.М. Социальные нормы - регуляторы поведения личности. М., 1972. С. 47.

³ Кудрявцев В.И. Право и поведение. М., 1983. С. 109.

создаются максимальные возможности для расцвета личности, ее способностей и талантов. Еще К.Маркс подчеркивал, что «мудрый законодатель предупредит преступление, чтобы не быть вынужденным наказывать за него. Но делает это он не путем ограничения сферы права, а тем путем, что в каждом правовом отражении уничтожает его отрицательную сторону, предоставляя праву положительную сферу деятельности»¹. Эта идея Маркса нашла свое развитие как в юридической теории, так и в практике правового регулирования. «Главная задача состоит в том, писал М.С. Строгович, чтобы предупредить... нарушения, чтобы создать такие условия, которые обеспечивают людям возможность жить, творить, работать, участвовать в общественной жизни, пользоваться всеми материальными и духовными благами общества, не опасаясь того, что их права и законные интересы будут нарушены»².

Главное в регулировании общественных отношений – положительное регулирование, предупреждение фактов нарушений, создание условий, при которых исключается отступление от правил и норм работы, влекущих дезорганизацию общественной жизни, нарушение прав и свобод. А потому ответственность всех участников общественных отношений, как граждан, так и государственных органов и должностных лиц, приобретает социальное значение. Вместе с тем высокая ответственность представителей бизнеса не сводится только к активной реализации прав и исполнению обязанностей. В своих работах В.И. Ленин писал, что без борьбы за свои права, без воспитания масс в духе такой борьбы³ справедливое общество невозможно. Борясь за свои права, гражданин тем самым борется за права всех граждан, за исполнение обязанностей, за общее благо. Защищая своё право, он защищает не только свой интерес, но и закон, выражающий интересы трудящихся, волю всего народа.

Обычно такая деятельность связывается в литературе с ответственной реализацией входящего в состав субъективного права, правомочия – правопритязания. Оно выражено в возможности привести в действие аппарат государственного принуждения против лиц, ненадлежащим образом выполняющих свои обязанности⁴.

Однако здесь роль управомоченного субъекта, его активность, а, следовательно, и степень ответственности чрезвычайно велики. Поэтому весьма интересной представляется мысль С. Сабикенова, рассматривающего право на защиту не как правопритязание, а как одно из важных прав граждан, входящих в их правовой статус⁵. Такой вывод не противоречит действующему, в том числе и конституционному, законодательству. Так, Конституция РФ, закрепляя обязанность государственных органов, общественных организаций и должностных лиц охранять права и свободы граждан, предполагает и право

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 131.

² Строгович М.С. Некоторые вопросы советского государства и права // Вопросы строительства коммунизма в СССР. М., 1959. С. 297.

³ См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 30. С. 127.

⁴ См.: Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 124.

⁵ Сабикенов С. Право и социальные интересы. Алма-Ата, 1986. С. 181.

граждан на эту охрану. Закрепляется право на судебную защиту как одну из форм такой охраны. Высокая социальная ответственность состоит здесь в умении и способности «воевать за свое право по всем правилам законной войны за свои права»¹. В большинстве случаев осуществление права на защиту возможно лишь по инициативе самих субъектов в форме заявлений, жалоб, исков и т.д. Пока граждане не обращаются за защитой в органы государства, не возникает необходимости в ней, в приведении в действие охранительного механизма. Например, производство по гражданским делам начинается в результате реализации заинтересованным лицом своего права на обращение в суд. Без подачи искового заявления, без такого обращения гражданские дела, по общему правилу, рассматриваться не могут. Аналогичная ситуация имеет место и в отношении преступлений, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части УК РФ, производство по которым начинается только по инициативе потерпевшего или уполномоченного на то органа.

Но, как указывалось выше, правовая охрана не связана только с деятельностью правоохранительных органов. Право на защиту включает и активные действия самого управомоченного лица, связанные с охраной прав и воздействием на правонарушителя. Одним из таких способов защиты является самозащита, под которой понимается совершение управомоченным лицом дозволенных законом действий фактического порядка, направленных на охрану его личных или имущественных прав и интересов. Законодательством предусматривается возможность совершения таких действий в состоянии необходимой обороны (ст. 38 УК РФ) и крайней необходимости (ст. 39 УК РФ). Вместе с тем из принципов законодательства явствует, что такое ответственное поведение по защите нарушенного права возможно и в иных случаях. Высокая социальная ответственность бизнеса проявляется в том, что его представители осуществляют активные действия по охране не только принадлежащих лично им прав, но и в случае защиты интересов государства и общества в целом, прав и интересов других лиц.

Важный аспект позитивной ответственности — подотчетность, подконтрольность субъекта. В.А. Тархов, например, определяет ответственность как регулируемую правом обязанность дать отчет в своих действиях². Цель отчета состоит в установлении соответствия поведения субъекта требованиям норм права. Это важный фактор, обеспечивающий неукоснительное соблюдение правовых предписаний, эффективную реализацию прав и свобод, предупреждение их правонарушений. Рассматриваемая с этих позиций ответственность выступает как важный институт социального контроля³ и элемент механизма правовой охраны.

Анализируя место социальной ответственности в механизме правоохраны, нельзя обойти вниманием вопрос о взаимной ответственности бизнеса и государства. В демократичном обществе не только бизнес несет

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 53. С. 149.

² Тархов В.А. Ответственность по советскому гражданскому праву. Саратов, 1973. С. 11.

³ См.: Кудрявцев В.Н. Правовое поведение. Норма и патология. М., 1982. С. 255.

ответственность перед государством, но и государство, в свою очередь, отвечает перед бизнесом.

Ответственность используется в области взаимоотношений государства и общества, в сфере социального управления вместе с возникновением самого государства и управления. Устанавливать границы деятельности (активности) государства, органов публичной власти, когда она идёт во вред обществу, противоречит интересам граждан. — проблема, которую человечество решает уже многие тысячи лет. Можно с сожалением отметить, что в области теории государства и права, в отраслевой юриспруденции данная проблема, несмотря на имеющиеся достижения¹, разработана недостаточно. Отсутствует единая и, главное, реально воздействующая на функционирование государственности концепция по вопросу ответственности публичной власти не только перед бизнесом, но всем обществом, гражданами.

При этом, признавая наличие и необходимость использования во властных отношениях как негативной, так и позитивной ответственности, мы не считаем их различными явлениями и понятиями. Речь, по нашему мнению, следует вести не о двух самостоятельных видах юридической ответственности, а об ответственности как едином явлении, включающем в себя и «негативную», и «позитивную» ответственность². Иначе говоря, перед нами не два вида, а два аспекта, две стороны (позитивная и негативная) юридической ответственности, которые «необходимо всегда рассматривать в их взаимосвязи и взаимообусловленности. Сведение понятия ответственности к одной из этих сторон означает сужение объёма их содержания и неизбежно ведёт к ошибкам»³. Как справедливо отмечает Д.А. Липинский, юридическая ответственность едина, но имеет различные аспекты (позитивный и негативный) и различные формы своей реализации добровольную и государственно-принудительную⁴.

Социальная ценность юридической ответственности публичной власти состоит, прежде всего, в том, что она (ответственность) непосредственно поддерживает, обеспечивает эффективную реализацию функций государства,

¹ См.: Бутусова Н.В. Государственно-правовые отношения между Советским государством и личностью. Воронеж, 1986; Она же. Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений: вопросы теории. Воронеж, 2005; Она же. Конституционно-правовой статус Российского государства. М.—Воронеж, 2006; Краснов М.А. Ответственность власти (государство в открытом обществе). М., 1997; Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000; Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М., 2000; Славин В.Н. Ответственность государственной власти перед обществом // Государство и право. 2000. № 12; Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран /под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001; Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. СПб., 2003; и др.

² См.: Строгович М.С. Сущность юридической ответственности // Советское государство и право. 1979. № 5. С. 74.

³ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. М., 2002. С. 274.

⁴ См.: Липинский Д.А. Указ.соч. С. 21–22.

исполнение им обязанностей по отношению к обществу, народу, человеку и гражданину.

Обязанности и запреты, с одной стороны, и меры защиты, ответственности – с другой, в совокупности образуют правовой охранительно-защитный инструментальный механизм, который жизненно необходим любому обществу. К охранительным инструментам принадлежат, прежде всего, такие правовые ограничения, как запреты и обязанности, представляющие в своей совокупности специфическую систему правового страхования бизнеса от неэффективных действий публичной власти. Именно функционирование обязанностей и запретов составляет главное в правоохранительном механизме, при несрабатывании которого вступают в действие другие ограничивающие инструменты – меры защиты и ответственности, относящиеся к правозащитному механизму.

Однако роль ответственности публичной власти как фактора повышения эффективности её взаимодействия с бизнесом сказанным не ограничивается. Кроме регулятивной, а также такой основной и сугубо специфической функции, как охрана и защита общественных отношений от неправомерных действий властных структур, юридическая ответственность выполняет в отношении публичной власти и иные функции – функцию социального контроля, мотивационную, воспитательную (превентивную), коммуникативную.

Осуществляя функцию социального контроля, ответственность выступает одним из средств этого контроля. С её помощью представители бизнеса как через институты гражданского общества, так и непосредственно имеют возможность воздействовать на ту или иную деятельность органов государства, государственных служащих, например, путём обозначения в средствах массовой информации, обращениях в различные инстанции и т.п. вредных действий, в которых те или иные социальные группы или общество в целом не заинтересованы, которые противоречат деловым интересам. Ответственность – достаточно жёсткий способ взаимоотношений государства и бизнеса, коррекции правоотклоняющегося поведения как с той, так и с другой стороны, приведения его в правомерную форму (к норме).

Мотивационная функция юридической ответственности заключается в том воздействии, которое она (как и вся система правовых ограничений) оказывает на идеологию и политику государства, на внутренний мир субъектов власти: определение приоритетов в их деятельности, целей, мотивов, установок и т.п. Именно через мотивационный канал во многом осуществляется социально-психологический механизм действия права в отношении всех участников социальной жизни.

Функция социального контроля юридической ответственности тесно переплетается с её воспитательной функцией. Последняя отражает вклад ответственности в формирование правосознания и высокой правовой культуры публичной власти, нравственных качеств тех, кто от имени государства её

осуществляет. Мы считаем, не отвергая при этом иных подходов¹, что воспитательное воздействие ответственности проявляется и в виде своеобразной профилактической, превентивной деятельности со стороны представителей бизнеса.

Коммуникативная функция заключается в том, что ответственность выражает собой определённую юридическую информацию, содержит конкретные сообщения, поступающие от субъекта управления (в рассматриваемом контексте в качестве такового выступают субъекты деловой сферы жизни общества) к объекту (органам государства, должностным лицам), и служат тем самым особым рода способом связи между ними.

Следует указать и на такие специфические функции юридической ответственности, как карательная и восстановительная, которые основательно изучены и описаны в литературе².

Таким образом, ответственная власть и ответственный бизнес являются неизменным атрибутом правового государства. Последнее же представляет собой управляющую систему, признающую свою зависимость от гражданского общества и направляющую работу своего механизма на удовлетворение потребностей, реализацию и защиту прав и свобод человека и гражданина, обеспечивающую, вместе с тем, исполнение обязанностей всеми субъектами социальных отношений. Без чёткого функционирования системы взаимной ответственности невозможно обеспечить стержневой механизм эффективной государственности – процесс оптимального взаимодействия государства, права и личности. Без этого не могут быть построены ни гражданское общество, ни правовое государство, ни демократическая государственность как таковая. Юридическая ответственность скрепляет, цементирует демократию, делает её более прочной, устойчивой, жизнеспособной и эффективной. Без ответственности невозможна сколько-нибудь упорядоченная жизнь.

М.С. Костюк,
Саратовский государственный
университет им. Н.Г.
Чернышевского

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Информационные технологии – это один из главнейших факторов развития современной, создающий новую сферу общественных отношений. Информационные технологии сказываются на различных социальных и экономических аспектах развития, государственного управления, а также

¹ Некоторые учёные выделяют превентивное воздействие в качестве самостоятельной функции юридической ответственности. См., напр.: *Литвинский Д.А.* Указ. соч. С. 90–91.

² См.: Там же.

ежедневной жизни любого человека. Они, наряду с телекоммуникациями, являются основой информатизации, а следовательно, способствуют возникновению информационного общества. В России использование информационных технологий на сегодняшний день – наиболее приоритетное направление политики государства.

Данный вид общественных отношений нуждается в правовом регулировании. Активный нормотворческий процесс в этой сфере, а также растущий общественный интерес к заявленной теме говорит о необходимости системного подхода к пересмотру существующего законодательства. Всякая деятельность человека связана с обработкой, передачей и использованием информации. Затраты государства и бизнеса на информационное обеспечение своей деятельности, создание и использование дорогих информационных систем возрастает ежегодно.

В то же время до сих пор не определена специфика таких объектов права как информационная база, Интернет-ресурс и сетевые он-лайн услуги. В настоящее время в распоряжении людей находятся огромные объемы различных информационных ресурсов, их изготовители и потребители заинтересованы в правовой защите собственности прав на эти продукты.

Для более полного и эффективного государственного регулирования в сфере информационных технологий требуется создание четко сформулированной правовой концепции, которая бы и определила направление развития законодательства и государственной политики в данной сфере. Концепция будет призвана отражать состояние законодательства, определяет цели и принципы, а также приоритетные направления совершенствования правового регулирования в сфере информационных технологий.

Главной целью правового регулирования отношений, связанных с информационными технологиями, является создание правовой базы для осуществления прав граждан, защиты общественных и государственных интересов в данной сфере, а также для содействия использованию новых информационных технологий в решении социально-экономических задач и повышения эффективности государственного управления. Чтобы достигнуть поставленной цели, необходима координация и согласованность нормотворческой деятельности властных структур.

Верховенство закона является главнейшим общим принципом развития законодательства в сфере защиты и использования информации. Это предполагает как обязательность четкого и безусловного исполнения законодательных норм каждым участником информационных правоотношений, так принятия новых законов с учётом анализа существующих норм и их взаимного согласования. Помимо системной целостности законодательства, его структурной упорядоченности важно учитывать стабильность регулирования, которое должно исключать необоснованные изменения в существующем законодательстве. Основным принципом является последовательное совершенствование правового регулирования, а также обеспечение соответствия российского

законодательства всемирной практике регулирования данных правоотношений.

К принципам правового регулирования, специфическим для информационных технологий, следует отнести: «презумпцию открытости информации», доступ к некоторой информации может быть закрыт в соответствии с действием федерального закона; обеспечение правдивости, сохранности и направленного использования информации; технологическая нейтральность, которая в свою очередь предполагает отказ от законодательного закрепления использования отдельных технологических решений и от создания каких-либо нормативных запретов для развития и применения инновационных технологий.

Основой для развития законодательства в сфере информационных технологий является Конституция РФ, которая содержит около 30 нормативных положений, определяющих основные права и обязанности участников информационных правоотношений. В Конституции закреплены конституционные права на свободу информации (ст. 29), на неприкосновенность частной жизни, включая тайну переписки и сообщений (ст. 23); обязанность органов государственной власти обеспечить каждого гражданина возможностью ознакомления с документами и материалами, затрагивающими его права и свободы (ст. 24); гарантии свободы творчества и охраны интеллектуальной собственности (ст. 44).

Правовые механизмы и процедуры, которые обеспечивают осуществление конституционных норм в информационных отношениях, должны быть подробно описаны в нормах законодательства, включая нормативные правовые акты органов государственной власти. Существующие федеральные законы «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «Об участии в международном информационном обмене», Закон РФ «О средствах массовой информации» требуют существенных доработок.

Сейчас существует необходимость их значительной корректировки, согласования содержащихся в них правовых норм с положениями российского гражданского законодательства, учёта появления новых информационных технологий.

Сложившееся в теории и практике регулирования представление об информационных правах как отдельной области управляющего воздействия нуждается в систематизации собственной терминологии: единого определения не выработано для таких понятий, как «информационные технологии», «информационная система», «информационное общество», «информационная услуга», «электронное правительство» и других. Целесообразно было бы уточнить границы взаимодействия правовых институтов информации и права собственности, а также охраны результатов интеллектуальной собственности. Новыми для законодательного управления становятся задачи, связанные с распространением сети Интернет, которые требуют решения с учётом имеющейся системы общественного самоуправления на внутригосударственном и международном уровнях. Подлежат прояснению

правовые вопросы использования технологий в информационных и коммуникационных средах для предоставления социально значимых услуг, таких как образование, медицина, юриспруденция и другие.

Обращаясь к защите конституционных прав граждан в информационной среде, нужно обозначить механизм реализации прав на доступ к информации, которую гарантирует закон, также изменить законодательство о СМИ ввиду широкого их распространения на все сферы жизни общества.

Таким образом, правовое регулирование развития информационных технологий в сфере государственного управления должно найти отражение в более совершенном законодательстве.

А.В. Кресин,
старший научный сотрудник
Института государства и права
НАН Украины (г. Киев,
Украина)

СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ: РОССИЙСКАЯ И ЗАРУБЕЖНЫЕ ШКОЛЫ

Сравнительное правоведение имеет большой потенциал – и не только для развития собственно юридических наук, но и для интенсификации международного политического сотрудничества и международных экономических связей, реформирования политической и правовой жизни, социо-гуманитарного образования, формирования демократического и плюралистического мировоззрения молодого поколения.

В частности, сравнительное правоведение является чрезвычайно методологически насыщенной наукой, которая способна оказывать содействие общему методологическому обновлению, преодолению методологического кризиса в правоведении и социо-гуманитарных науках вообще. Систематические и поддерживаемые на государственном уровне сравнительно-правовые исследования являются признаком зрелости государства, его готовности занимать активную позицию на международной арене, осуществлять взвешенную и успешную внешнюю политику, так как сравнительное правоведение – одна из ключевых дисциплин при подготовке дипломатов, специалистов по международным отношениям и международной экономике – дает не просто знание, а понимание иностранного, международного и европейского права. Развитие сравнительно-правовых исследований и образования является залогом эффективной защиты экономических интересов государства и хозяйствующих субъектов на двухстороннем и многостороннем уровнях, успешного представления интересов государства, юридических лиц и граждан в международных судах.

Осуществление эффективных политических и правовых реформ невозможно на основе лишь национального опыта или простого ознакомления с законодательством определенных стран, что мы и могли наблюдать на

протяжении двух десятилетий, а требует систематизированного научного знания об общемировых и региональных тенденциях правового развития, которое аккумулируется прежде всего сравнительным правоведением. Сравнительное исследование выступает единственно возможным социогуманитарным аналогом эксперимента или лабораторного опыта в точных и естественных науках и потому его ценность для правовых реформ сложно переоценить.

Оно даст возможность совершенствовать правовую систему государства на основе переосмысления развития права в региональном и глобальном масштабе, обогащать национальное право с помощью лучших зарубежных норм и концепций. Оно создает основу для взаимодействия национального права с европейским и международным, развития внешнеэкономической деятельности государства и субъектов хозяйствования, сотрудничества народов с целью решения общих проблем.

Как отмечает украинская исследовательница Н. Григоруку, сравнительное правоведение помогает формировать мировоззрение нового поколения юристов, которые, согласно известному выражению, должны научиться думать глобально, действуя локально.

Директор-основатель Института философии права Венгерского католического университета Ч. Варга указывает на то, что познание права возможно только в контексте культуры, которая его продуцирует, и отстаивает необходимость изменения парадигмы исследований с «сравнительного права» на «сравнительные правовые культуры». По его мнению, формалистическая по своей природе парадигма сравнительного права несет в себе сознательный или неосознанный методологический арсенал западного культурного неокolonизма, отрицание самоценности других традиций права. В своей работе «Правовые традиции? В поиске правовых семей и культур», он, в частности, отмечает, что целью ученого-юриста является познание прежде всего не формального выражения права, а аспектов жизни человека и общества, которые им регулируются. Право должно определяться не из самого себя, а через те контексты (социо-исторические, социологические или культурно-антропологические), в которых оно существует.

Ч. Варга называет два основных контекстных подхода в сравнительном правоведении, которые преодолевают ограниченность формалистического мейнстрима – «правовые культуры» и «правовые традиции». Детально анализируя концепты, которые лежат в основе этих подходов, ученый доказывает, что «правовая традиция», с точки зрения сравнительного правоведения, не может выступать деноминатором для сравнения, является концептом, производным от «правовой культуры», и указывает прежде всего на отношение общества к последней; отображает не реальную историческую преемственность, а лишь отношение к определенным элементам исторического опыта как унаследованным ценностям. В основе правовых культур лежат ментальности народов, которые исторически по-разному институализируются и формализуются в праве. Именно различность ментальностей и культур вообще определяет существенные отличия в праве и является продолжительным во

времени феноменом, который, по мнению ученого, должен стать предметом изучения сравнительного правоведения.

Профессор Львовского национального университета Л. Луць в качестве новой парадигмы сравнительного правоведения предлагает концепт «сравнительная философия права». Она призвана отобразить целостную картину мировоззренческих основ права, своеобразную мировоззренческую «правовую матрицу», не нивелируя при этом особенностей национальных, типологических и других концептуальных подходов, будет сдерживать бесконечное деление знаний и хаотическое их нагромождение, мнимую универсальность. Она дает возможность, в отличие от поверхностного анализа философско-правовых доктрин, который обнаруживает лишь внешне схожие признаки, выявить природу правового мировоззрения, которая определяется контекстом, в который оно вписано. Так, например, анализируя позитивистское или естественно-правовое правопонимание в рамках континентального права, можно выявить их национальные, типологические особенности. Общие парадигматические позиции относительно данных типов правопонимания можно сформировать лишь тогда, когда будут определены их особенности в разных правовых системах мира, или же в основных типах правовых систем.

Профессор Одесской национальной юридической академии М. Дамирля рассматривает проблему использования возможностей герменевтики в сравнительном правоведении. Специфику компаративистско-правовой герменевтики он анализирует, исходя из выделения двух модусов компаративистско-правового понимания: модуса бытия (онтология понимания) и модуса познания (гносеология понимания). При этом автор формулирует некоторые особенности гносеологии компаративистско-правового понимания. В частности, он считает, что формирование диалогического компаративистско-правового понимания проходит такие этапы: сначала понимание правовой системы с точки зрения данной культуры; потом понимание правовой культуры с точки зрения ее контекста; в конце концов, понимание правовой системы с позиции интерпретатора и его контекста, и тем самым осознание своей правовой системы через ее соотнесение с «чужой» правовой системой.

По замечанию профессора Таганрогского института управления и экономики А. Мордовцева, важной проблемой является анализ критериев классификации правовых систем в современном сравнительном правоведении. Другая российская исследовательница И. Милина анализирует философско-правовые основы одного из доминирующих в современном сравнительном правоведении направления – аксиологического и предлагает аксиологическую модель права, которая, по ее мнению, дает возможность проследить логическую связь между духовными ценностями и уровнями их воплощения в правовой действительности.

П. Фостер, профессор Школы восточных и африканских исследований Лондонского университета, в своей работе «Смешанные правовые системы арабского Ближнего Востока» отмечает, что современный ажиотаж в исследованиях, посвященных глобализации, не должен затенять многовековой процесс интернационализации в праве, для которого характерным было

распространение западноевропейского права по всему миру. В результате этого процесса произошли маргинализация незападных правовых систем, а также существенные изменения как в сознании людей, так и на уровне их подсознания. Поэтому слово «право» в сознании юристов фактически означает «западное право», а незападное право воспринимается как периферийное отображение западного образца. Незападному праву традиционное сравнительное правоведение уделяет остаточное внимание.

Появление в сравнительном правоведении контента «смешанная правовая система» не изменило это состояние дел, ведь он применялся лишь к случаям смешения элементов романо-германского и англо-американского права и оставался элементом западоцентричного восприятия мира. Поэтому ученый в своей лекции уделил внимание группе правовых систем арабских стран именно как смешанным, представил исторический обзор взаимодействия мусульманских и западных источников в разных отраслях права этих государств. Анализируя характеристики, присущие группе правовых систем, которые традиционно определяют как смешанные, и, сравнивая их с характеристиками правовых систем арабских стран, Н. Фостер напоминает, что смешанность является общемировой характеристикой современных правовых систем и указывает на целесообразность универсализации теории смешанных правовых систем как учения об особенностях процессов смешивания в правовой сфере. В связи с этим он также определяет такие взаимосвязанные приоритетные предметы исследования сравнительного правоведения, как взаимодействие правовых систем, правовой плюрализм (присутствие двух или больше правопорядков в одной правовой системе) и смешанные правовые системы.

Российский исследователь В. Лафитский одной из приоритетных задач считает создание универсальной типологии и классификации правовых систем, построенной на основе согласования и интеграции подходов доминирующих школ сравнительного правоведения, каждый из которых представляет разные уровни постижения правовой картины мира.

Ученый отрицает разделение национальных правовых систем на светские и религиозные и настаивает на том, что они объединяются в правовые семьи согласно этическо-правовым традициям, а каждая из таких общностей может делиться на меньшие группы по историческим, структурно-функциональным и технико-юридическим критериям. Вместе с тем ученый предлагает выделение еще одной семьи правовых систем, основанной на отрицании духовных (этических) ценностей. В. Лафитский определяет следующие уровни сравнительно-правового постижения права и объекты сравнительного правоведения: правовое пространство мира, основные правовые семьи, группы и сообщества правовых систем, формирующиеся правовые сообщества, национальные правовые системы, право международного сообщества.

И.В. Кретьова,
Саратовский государственный
университет
им. Н.Г. Чернышевского

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В БОРЬБЕ С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ ПО НАЦИОНАЛЬНОМУ ПРИЗНАКУ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Взаимодействие органов власти и общественных организаций в борьбе с дискриминацией по национальному признаку в субъектах Российской Федерации

Для многонациональной России, строящей демократическое общество, где в настоящее время проживают совместно более 170 народов, принадлежащих к разным языковым группам, различным религиозным конфессиям, национальностям, находящимся в различных регионах и имеющих своеобразный уклад жизнедеятельности, существенное значение имеет взаимодействие органов власти и общественности в их противостоянии дискриминации по национальному признаку.

Конституция Российской Федерации в ч. 2 ст. 19 провозглашает, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка и других обстоятельств. Кроме того, здесь же говорится о том, что запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Как справедливо отмечает Л.В. Андриченко: «Государство не может не учитывать, что реализация прав и свобод человека и гражданина неразрывно связана с его национальной самоидентификацией»¹.

Конституция Российской Федерации не только закрепляет принцип равенства независимо от национальности, но и устанавливает разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в области регулирования и защиты прав национальных меньшинств, защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей, что относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в соответствии с п. «б» ч. 1 ст. 72.

В целях реализации данных конституционных положений в 1996 году была принята Концепция государственной национальной политики, которая стала основным документом в области национальной политики в 90-е годы. Она сыграла важную роль в формировании гражданского общества на

¹ Андриченко Л.В. Правовой статус национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. М., 2002. С.2.

принципах равноправия народов, проживающих в России и предотвращении дискриминации по национальному признаку.

Многие предусмотренные ею задачи выполнены: создана правовая база для регулирования федеративных и национальных отношений; внедрен институт национально-культурной автономии, позволяющий гражданам Российской Федерации, принадлежащим к различным национальным общностям, в частности малочисленным, решать вопросы сохранения и развития своей самобытности, традиций, языка, культуры, образования.

Отдельные задачи, предусмотренные Концепцией, сохраняют свою актуальность и по сей день, оставаясь нереализованными. Так, не разрабатываются и не финансируются предусмотренные Концепцией федеральные и региональные программы, направленные на национальное развитие и расширение межнационального сотрудничества народов Российской Федерации. Деятельность федеральных органов власти, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений недостаточно скоординирована. Особенно четко это проявляется при возникновении конфликтов, имеющих в основе межэтнические противоречия.¹ Именно поэтому нельзя сказать, что дискриминация по национальному признаку в нашей стране преодолена. К сожалению, средства массовой информации, судебные решения свидетельствуют, что проблема нарушения прав человека в связи с национальной принадлежностью стоит в Российской Федерации достаточно остро. Существующая нормативно-правовая база по вопросам обеспечения государственной национальной политики сформировалась во многом еще в середине 90-х годов и во все большей мере перестает отвечать сегодняшним реалиям. Кроме того, миграционные процессы, достаточно широко распространившиеся в России в последние годы, сопровождаются резким всплеском ксенофобии. Так, по данным некоторых опросов, антикавказские настроения разделяют более 50% опрошенных, антисемитские – более 20%. В преодолении таких настроений определяющую роль должны сыграть как государственные структуры, так и средства массовой информации и общественные объединения. Средства массовой информации, несомненно, должны привлекать внимание к вопиющим фактам преследования лиц по национальному признаку, но делать это весьма продуманно, чтобы не разжигать национальную рознь, а закреплять в сознании людей мысль о том, что любые преступления в отношении представителей любых национальностей недопустимы. Национальные общественные организации или те, которые занимаются защитой прав мигрантов, не должны проводить политику иждивенчества и противопоставления местному населению, а принимать все меры к тому, чтобы помочь своим членам скорее адаптироваться к

¹ Торшин А.П. Укрепление межнациональных отношений - важнейшая задача современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 10.

изменившимся условиям их жизни, соблюдать законы того государства, в котором живут.

Все это позволяет сделать вывод, что предложенная Концепция государственной национальной политики в 1996 году система принципов и приоритетов деятельности органов государственной власти в сфере национальных отношений требует своего переосмысления и обновления. Кроме того, в процессе реализации данной Концепции субъекты Федерации накопили большой правовой, научный, теоретический и практический опыт. Созданы информационно-аналитические базы, касающиеся национальных отношений, но не всегда этот потенциал обобщается, анализируется и используется в полном объеме. В данной ситуации возрастает роль общественных объединений как на федеральном, так и на региональном уровне в деле борьбы с дискриминацией по национальному признаку. Обобщить опыт деятельности общественных организаций субъектов Федерации в процессе проведения национальной политики призвана новая Концепция национальной политики. Хотя Правительство Российской Федерации еще в 2008 году ставило задачу разработки и принятия новой редакции Концепции государственной национальной политики¹, она до сих пор не принята.

При разработке такой концепции необходимо учесть предложение заместителя председателя Совета Федерации А.П. Торшина о том, что «необходима целостная система законодательного обеспечения государственной национальной политики в сфере межнациональных отношений, которая должна содержать основы регулирования национальной политики государства; полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области регулирования межнациональных отношений; формы участия органов местного самоуправления, общественных объединений и граждан Российской Федерации в реализации государственной национальной политики; меры, направленные на предупреждение конфликтных ситуаций»². Большую роль будет играть также мониторинг этноконфессиональных процессов, проводимый как на федеральном, так и на региональном уровне. Он позволит использовать опросы общественного мнения, прикладные исследования, экспертную оценку для регулирования межнациональных отношений и предупреждения конфликтов на национальной почве. Проводить такой мониторинг должны и государственные структуры, и независимые общественные эксперты, которые должны пройти особую подготовку в специализированных учебных заведениях. В этой связи будет полезно также изучение опыта других государств, стажировка экспертов в которых могла бы проводиться за счет средств федерального и регионального бюджетов.

Только слаженные совместные действия федеральных, региональных органов власти, а также общественных объединений будут способствовать

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1663-р (ред. от 14.12.2009) «Об утверждении основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации»// СЗ РФ. 2008. № 48. Ст. 5639.

² Торшин А.П. Указ. соч.

преодолению дискриминации по национальному признаку на всей территории Российской Федерации.

А.А Кривов,
Московский государственный
университет путей сообщения

ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ РАЗМЕРА КОМПЕНСАЦИИ МОРАЛЬНОГО ВРЕДА

Действующее законодательство рассматривает компенсацию морального вреда и как способ защиты гражданских прав и как меру гражданско-правовой ответственности.

Возникает вопрос: что понимать под способом защиты гражданских прав? Гражданское законодательство не дает ответа на него, поэтому данное понятие, как и многие другие, определяются в доктринальном порядке, либо в процессе правоприменения.

Важно отметить, что компенсация морального вреда имеет своей целью охрану неприкосновенности личности, другими словами несет функцию социальной защиты, то есть восстановление нарушенных субъективных гражданских прав. И здесь необходимо согласиться с мнением Е.В. Вавилина, подчеркивающего, что таковым будет являться не вынесение судом положительного решения по законному требованию лица (это лишь промежуточный этап), а его надлежащее исполнение. Только реальная возможность осуществлять свои восстановленные права должна завершать действие механизма защиты субъективных гражданских прав, только в этом случае правовая цель может считаться достигнутой. Представляется крайне важным сделать акцент на этом в отечественной юридической доктрине и в законодательстве¹.

Следствием этого, институт компенсации морального вреда сочетает в себе и способы защиты и меры ответственности. Как точно определяет профессор С.С. Алексеев, в подобных случаях подтверждается тесная взаимосвязь мер защиты и мер ответственности². Целью института компенсации морального вреда как особой формы гражданско-правовой ответственности является не только компенсационная функция, но и карательная, осуществляемая ради примерного превентивного воздействия. Поэтому компенсация морального вреда как мера юридической ответственности должна быть наказанием для правонарушителя.

При этом, поскольку возмещение морального вреда является мерой гражданско-правовой ответственности, надлежит исходить из тех оснований

¹ Вавилин Е. В. О механизме защиты субъективных гражданских прав // Правоведение. 2005. №3.

² Алексеев С.С. Общая теория права. Т.1. М., 2006.

ответственности, которые должны быть на лицо в том или ином конкретном случае¹.

Особый интерес в рамках института компенсации морального вреда представляет вопрос об определении его размера, являющихся одним из наиболее важных и, пожалуй, наименее урегулированных. В практике наблюдаются случаи, когда суд уменьшает размер заявленной компенсации в 9000 раз, и это означает, что и потерпевшие, и суды не имеют достаточно ясных критериев для определения размера компенсации².

Гражданское законодательство не содержит норм, позволяющих суду определять размер компенсации морального вреда при разрешении конкретного дела. Причина такого положения видится в отсутствии четко закрепленных принципов и методов определения размера компенсации.

Тем не менее, в науке гражданского права сформулированы критерии, способствующие определению размера компенсации морального вреда. Так, например, О.В. Кузнецова выделяет следующие: степень вины нарушителя; степень физических и нравственных страданий, связанных с индивидуальными особенностями лица, которому причинен вред; иные заслуживающие внимания обстоятельства, а также характер физических и нравственных страданий, который должен оцениваться с учетом фактических обстоятельств, при которых был причинен моральный вред, и индивидуальных особенностей потерпевшего; требования разумности и справедливости (п. 2 ст. 151, п. 2 ст. 1101 ГК РФ)³.

С.В. Нарижный отмечает, что все «критерии носят весьма общий и обтекаемый характер и в случае необходимости предоставляют практически неограниченный простор свободному усмотрению судьи, никак не скованному никакими пределами присуждаемой денежной компенсации... Это неминуемо стало порождать явно несправедливые, с точки зрения, как пострадавших, так и здравого смысла судебные решения.

Например, при прочих равных условиях пострадавший от преступления, связанного с нарушением его авторских прав, получает большую денежную компенсацию, чем потерпевший от преступления, результатом которого стала утрата им зрения или слуха»⁴.

Не согласиться с такой позицией невозможно. Высказывается мнение, что если при рассмотрении дела суд вынес решение, удовлетворяющее просьбу истца (гражданина) в части имущественного иска, то доказывать, что при этом истцу был нанесен моральный вред, не требуется⁵. Но в статье 151 ГК РФ законодатель совершенно точно определил, что за нанесенный моральный вред

¹ Гражданское право: учеб.: в 3 т. Т. 1. 6-е изд., перераб. и доп. /Н.Д. Егоров, И.В. Елисеев и др.; отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. М., 2005.

² Кузнецова О.В. Возмещение морального вреда: практ. пособие. М., 2009.

³ Кузнецов О.В. Там же.

⁴ Нарижный С.В. Компенсация морального вреда в уголовном судопроизводстве России. СПб., 2006.

⁵ Климович Е.С. Презумпция морального вреда // Закон. 2007. № 8.

нарушитель должен ответить не только извинениями, публичными или личными, раскаянием, искренним или вынужденным, но и денежной компенсацией. Другими словами, законодатель предусматривает презумпцию морального вреда, которая в российском праве не реализована в полном объеме.

В юридической литературе предлагается установить доли или проценты, в пределах которых может быть взыскана компенсация морального вреда с учетом степени вины причинителя вреда. Ведь между степенью вины причинителя вреда и размером компенсации вреда существует прямая зависимость: чем больше степень вины причинителя, тем больше должна быть и присуждаемая сумма.

С учетом этого можно было бы определить фиксированные суммы компенсации морального вреда в зависимости от вида правонарушения. Подобные правовые конструкции успешно реализуются на практике применительно к каждой конкретной ситуации.

Кроме того, индивидуальные особенности причинителя вреда и обстоятельства совершения деяния в административном и уголовном законодательстве учитываются путем применения в каждом конкретном случае ряда смягчающих или отягчающих обстоятельств.

По мнению ученых можно различать два пути унификации определения размера компенсации морального вреда.

Первый, традиционный путь унификации размера компенсации морального вреда предполагает наличие руководящего, инструктивного начала, предварительного установления самого размера компенсации или четко определенных рамок для правоприменительной деятельности суда. Такой подход обоснован и наиболее последовательно разработан А.М. Эрделевским, его можно определить как концепцию абсолютно определённого размера компенсации морального вреда.

Второй вариант – установить средний размер компенсации за каждый вид правонарушения. Например, за нарушение права на свободу вероисповедания – от 10 000 руб., за причинение вреда чести и достоинству личности – от 30 000 руб. При этом в зависимости от вины средний размер компенсации также можно варьировать, например, при умышленной вине и при отсутствии смягчающих обстоятельств минимальный размер должен составлять 100%, при грубой неосторожности – 50%, при легкой неосторожности – 20%, при отсутствии вины – 10%. При этом, следует учитывать, что не всегда возможно взыскать компенсацию морального вреда при отсутствии на то умысла причинителя вреда.

Учитывая, что определение размера компенсации морального вреда осуществляется с позиций разумности и справедливости, формальной справедливостью является одинаковый подход к одинаковым делам, и здесь прецедент является центральным местом, точкой отсчёта.

Данный вариант решения означенной проблемы принципиально нов, необычен для отечественной правовой системы. Окончательное решение вопроса об определении размера компенсации морального вреда полностью

отнесено к компетенции суда. Законодатель определил лишь самые общие принципы, которыми должен руководствоваться суд.

Различный размер компенсации морального вреда по сходным делам нарушает конституционный принцип правового равенства, которое есть равенство свободных и независимых друг от друга субъектов права по общему для всех масштабу, единой норме, равной мере.

В современных правовых системах в каждой личности признаётся ценность человека вообще (человеческое достоинство); социальное достоинство (профессиональное, национальное, женщины и т.д.); ценность каждой индивидуальной личности с её неповторимыми чертами (личное достоинство); сознание и чувство собственного достоинства.

В рамках института компенсации морального вреда было бы неправильным определять размер компенсации морального вреда направленной на защиту личности, её достоинства, лишь в зависимости от индивидуальных характеристик личности. Поэтому представляется необходимой разработка определенных правовых норм, заключающих в себе базовый размер компенсации морального вреда для типового деликта и допускающих его дифференциацию на основе индивидуальных особенностей.

Е.А. Крюкова,
Саратовский государственный
университет
им. Н.Г. Чернышевского

РОЛЬ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА В СТРАТЕГИИ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ И ИННОВАЦИОННОМ РАЗВИТИИ РОССИИ

Статус Президента РФ обязывает его определять основные направления внутренней и внешней политики (ст. 80 Конституции РФ). Такое определение осуществляется через систему определенных инструментов и механизмов, которыми наделяется глава государства: обращения с посланиями к Федеральному Собранию, выступления, пресс-конференции, встречи с лидерами парламентских фракций и руководителями органов власти, издание указов и распоряжений, а также дача поручений, создание совещательных и консультативных органов при Президенте РФ.

Его роль в развитии государства является определяющей, он отвечает практически за все стратегические направления развития страны. Эти направления корреспондируют основным функциям, которыми наделяется глава Российского государства. Его основная задача – оперативно реагировать на вызовы времени и основные риски развития, мобилизовав для этого весь государственный аппарат и ресурсы страны, тесно взаимодействуя с институтами гражданского общества и четко осуществляя президентский контроль.

Так в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года одной из институциональных проблем, которая ограничивает внутренний рост, является недостаточный уровень развития национальной инновационной системы и науки¹. Здесь обозначены целевые ориентиры долгосрочного социально-экономического развития России, среди которых – создание экономики лидерства и инноваций, знаний и высоких технологий. Одним из направлений перехода к социально ориентированному типу экономического развития в данном документе обозначена структурная диверсификация экономики на основе инновационного технологического развития с целью достижения и поддержания лидерства России в научных исследованиях и технологиях по приоритетным направлениям; содействие повышению конкурентоспособности ведущих отраслей экономики.

Кроме того, можно сослаться еще на один документ – Стратегию развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года, целью реализации которой стало формирование сбалансированного сектора исследований и разработок и эффективной инновационной системы, обеспечивающих технологическую модернизацию экономики и повышение ее конкурентоспособности на основе передовых технологий и превращение научного потенциала в один из основных ресурсов устойчивого экономического роста².

Такие амбициозные планы обусловлены вызовами сегодняшнего времени. Согласно исследованию «Конкурируя за будущее сегодня: новая инновационная политика для России» крайне негативно оценено состояние российской инновационной системы – за последние десять лет она не только не развивалась, но фактически деградировала. Списки инновационных государств возглавляют США, Швеция, Швейцария и Сингапур. Россия пропустила вперед прибалтийские страны, Чехию, Турцию, оказавшись на 38-м месте из 50 возможных. Несмотря на рост расходов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки, доля России в мировых затратах на НИОКР значительно снизилась. Одновременно другие страны существенно увеличивают финансирование науки. Среди лидеров по росту доли в мировых затратах – Китай, Турция, ЮАР и Израиль.

Статистика свидетельствует, что мировые расходы на научные исследования в 2008 году выглядели следующим образом: США – 35%, ЕС – 24%, Япония – 13%, КНР – 11%, Россия – 2,2%. Однако насколько эффективно тратятся «научные деньги»? Например, с 2000 по 2009 год государственные расходы на РАН выросли номинально в 10 раз (с 5 млрд. до 50 млрд. руб.), даже

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года)» //СЗ РФ. 2008. N 47, ст. 5489.

² Разработан Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике Минобрнауки РФ в 2006 г. //Официальный сайт Министерства образования и науки РФ [Электронный ресурс] URL: <http://mon.gov.ru/press/reliz/2180/>.

с поправкой на инфляцию и реальную покупательную способность рубля – не менее чем в 5 раз. На самом деле при 2% мировых расходов на науку и 2% мировых публикаций доля России на мировом рынке высокотехнологичной продукции – 0,3-0,4%! А доля США, с их 35% расходов на науку на рынке высоких технологий – те же 35-40%! США регистрируют треть патентов в мире, а РФ – 0,3-0,5%! Основная причина в таком отставании – отсутствие связи фундаментальной науки с экономикой и бизнесом¹. Лишь четверть из опрошенных 203 ученых пыталась заработать на собственных изобретениях, и лишь 4% это удалось. Причина неудач инновационных компаний – трудности с получением кредитов, инфраструктурные проблемы, отсутствие гарантированного спроса со стороны государства. Отсюда и низкий процент инновационных компаний в экономике – всего 1,5-2%². Согласно исследованиям, четверть успеха инновационной экономики связана с человеческими ресурсами, развитие которых невозможно без хорошего образования; пятая часть – завязана на инновационном потенциале компаний; 10 % составляет коммерциализация научных разработок.

По мнению С. Борисова, президента Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России», стратегия инновационной политики эффективна только в тех странах, где она находится под патронатом президента или премьер-министра. Осенью 2009 г. Президент РФ в статье «Россия, вперед!»³ поставил задачу модернизации экономики, которую конкретизировал в ежегодном послании Федеральному Собранию⁴. 29 июня 2010 г. глава государства продолжил установленную в прошлом году традицию и лично огласил членам кабинета министров основные положения Бюджетного послания на 2011-2013 годы и дальнейшую перспективу⁵. Следует заметить, что согласно ст. 170 Бюджетного кодекса РФ Президент не выступает с таким Посланием перед Правительством, а направляет его в Федеральное Собрание, причем не позднее марта года, предшествующего очередному финансовому году⁶.

¹ Радиковский Л. //Российская газета. 2010. 8 июня.

² Россия утратила позиции в списке инновационных государств URL: http://www.vzsr.ru/news/2010/06/29/rossiya_utratila_pozicii_v_spsike_innovacionnyh_gosudarstv.htm

³ Российская газета. 2009. 11 сентября.

⁴ Российская газета. 2009. 13 сентября.

⁵ Официальный сайт Президента РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/news/8192>.

⁶ С Бюджетным посланием Президент выступает раз в год. Документ задает стратегические и краткосрочные ориентиры бюджетной политики, согласованные с общими целями и задачами экономической политики государства. Они становятся определяющими в бюджетном планировании и при составлении проекта федерального бюджета. До 2009 года Бюджетное послание в письменном виде направлялось в правительство и парламент, а также публиковалось в СМИ. Однако в прошлом году Медведев изменил сложившуюся практику, решив лично оглашать главные моменты документа. По его мнению, новый порядок передачи Бюджетного послания «будет способствовать разъяснению отдельных его позиций и придаст ему более весомый уровень» URL: <http://www.rg.ru/2010/06/29/poslanie.html>

Именно в последнем Бюджетном послании глава государства отметил, что «экономика страны по-прежнему чрезмерно зависит от конъюнктуры сырьевых рынков, пока не создано достаточно условий и стимулов для масштабного внедрения современных технологий, повышения энергетической и экологической безопасности, повышения эффективности экономики, производительности труда, для производства высокотехнологичной продукции. Поэтому бюджетная политика России сегодня должна быть направлена на всестороннюю модернизацию экономики, создание условий для повышения ее эффективности и конкурентоспособности, долгосрочного устойчивого развития, на улучшение инвестиционного климата». Исходя из этого, были определены основные задачи и приоритеты бюджетных расходов, в том числе: оптимизация масштабов и форм развития экономики, поддержка инновационных проектов и важнейших научных разработок.

С целью повышения эффективности реализации данных положений при Президенте РФ была образована Комиссия по модернизации и технологическому развитию экономики России, а также Совет по науке, технологиям и образованию. Президент потребовал, чтобы реализуемые под эгидой комиссии по модернизации проекты обеспечивались финансированием в приоритетном порядке. Правительству РФ было поручено сформировать процедуры качественной профессиональной экспертизы и контроля за реализацией таких проектов, чтобы средства были использованы с максимальным эффектом¹.

По мнению главы государства, необходимо сосредоточиться на ключевых направлениях технологического прорыва и конкретных проектах, которые станут сферой прямого президентского контроля: энергоэффективность и энергосбережение; ядерные технологии; космические технологии, прежде всего связанные с телекоммуникациями; медицинские технологии; стратегические информационные технологии. В соответствии с этими направлениями были созданы рабочие группы. Кроме того, Д.Медведев обратил внимание на важность социальной отдачи при развитии ключевых направлений технологического развития.

Механизм выделения бюджетных грантов для поддержки отечественных инновационных проектов должен быть ориентирован на обеспечение общегосударственных приоритетов. При этом бизнес должен финансироваться в первую очередь за счет реализации своих товаров и услуг, а бюджетная поддержка может быть лишь стимулирующей, мультипликативной мерой и не должна обеспечивать основную часть финансирования². Главное – работа всей бюджетной системы должна быть ориентирована на достижение конкретных результатов, а в 2012 г. значительная часть федерального бюджета была представлена в виде комплексных долгосрочных государственных программ.

¹ Кузьмин В. Ничего лишнего. Дмитрий Медведев огласил основные тезисы бюджетного послания URL: <http://www.rg.ru/2010/06/30/poslanie.html>

² URL: <http://www.kremlin.ru/news/8192>

Главой государства была поставлена задача оперативной разработки и внедрения бюджетных инструментов поддержки масштабных инвестиций, которая нашла свое воплощение в проекте *Центра разработки и коммерциализации технологий «Сколково»*. Как известно, о планах его создания Президент России объявил еще 31 декабря 2009 г., издав распоряжение «О рабочей группе по разработке проекта создания территориально обособленного комплекса для развития исследований и разработок и коммерциализации их результатов», а уже в марте 2010 выбор пал на подмосковное Сколково¹.

31 мая 2010 г. в Государственную Думу поступил законопроект, обозначивший пять направлений, по которым на территории центра будет осуществляться исследовательская деятельность, именно эти направления Президент РФ указал как ключевые направления технологического прорыва. Сама территория Центра получает особый статус, а участники проекта – особые условия для научного творчества и льготы: налоговые, таможенные и другие, финансовую поддержку государства, а также возможность привлекать иностранных специалистов². 2 июля законопроект прошел процедуру первого чтения в нижней палате парламента. Следует заметить, что этому предшествовали парламентские слушания, где законопроект в силу его стратегической значимости представляли организаторы и участники проекта (не ограничиваясь представителем Президента РФ в Государственной Думе ФС).

Пакет по инновационному городу состоит из двух законопроектов. Первый определяет базовые подходы к созданию самого инновационного центра. В нем описывается, что будет представлять собой Сколково, кто будет являться ответственным за его создание и поддержание в нем особых условий, кому отойдут в собственность земли центра и т.д. Второй проект вносит изменения в отдельные законодательные акты РФ, которые предполагают преференции в налоговой, страховой и таможенной системе для тех, кто будет там работать.

¹ Координатором законопроекта, является известный бизнесмен Виктор Вексельберг, а председателем попечительского совета – Президент РФ. Научными руководителями проекта стали нобелевские лауреаты Жорес Алферов и Роджер Корнберг. В настоящее время согласие на участие в проекте дали такие солидные компании как Nokia, Philips, Cisco, а также авиастроительный концерн Boeing и ряд других. Объем финансирования на ближайшие три года оценивается на уровне 50-60 миллиардов рублей, куда будут включены как государственные, так и партнерские средства. //Официальный сайт фонда развития иннограда Сколково [Электронный ресурс] URL: <http://www.rg.ru/2010/07/01/skolково-site-ans.html>.

² Согласно документу исследовательские организации, работающие в «Сколково», освобождаются от уплаты налога на прибыль до достижения определенного уровня окупаемости вложений в проводимые исследования, а также от земельного налога и налога на имущество, которое используется в исследовательской деятельности. Общий размер взносов на обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование работников снижается до 14 процентов (сейчас 26%, с 2011 года - 34%) //Васильева Ю. Рай для избранных. Эксперты разошлись в оценке эффективности преференция для проекта «Сколково» [Электронный ресурс] URL: <http://www.rg.ru/2010/06/08/skolково.html>.

Важным является публичное обсуждение инновационного проекта Сколково, в котором принимали участие руководители фракций Парламента, научное и предпринимательское сообщество, представители Общественной палаты, начавшееся на Петербургском международном экономическом форуме 17-19 июня 2010 г. и продолжающееся до осени 2010 г.

Эксперты, изучив документ, разошлись в его оценке: с одной стороны, такие благоприятные условия, безусловно, должны дать положительный эффект, с другой – возникает ряд вопросов и проблем, в том числе правовых, разрешение которых необходимо в целях оправданности затраченных сил и ресурсов: что будет в дальнейшем с разработанными проектами, когда они попадут за пределы особой зоны? Как отразятся правовые новеллы на реальном осуществлении проектов? Как будут соотноситься особый режим Сколково и интересы остальной территории страны? Не будем ли мы снова, как во времена СССР, готовить интеллектуальный и кадровый резерв для стран Запада?

В этой связи возникает необходимость не только стратегического определения Президентом РФ приоритетных направлений развития государства, обусловленных политической целесообразностью, социально-экономической выгодой, но и четко установленными путями их реализации, начиная от их нормативного, в том числе законодательного закрепления, финансово-экономического обоснования и обеспечения и, заканчивая жестким контролем и ответственностью со стороны органов власти. При этом любая из данных составляющих должна носить системный характер, а решения – доведены до необходимого органа, ответственного за исполнение, исполнены и проконтролированы.

Государственная стратегия должна быть понятна и доступна каждому гражданину, а ее направления – носить конкретный и четкий характер; учитывать накопленный опыт; обеспечивать последовательность и ясность в ее определении и реализации; содействовать единству, согласованности, стабильности государственного механизма и оптимизации его деятельности, и обеспечивать режим, при котором органы государства должны «находиться под контролем общества, нести правовую и политическую ответственность за злоупотребление властью»¹.

Существующие на сегодняшний день проблемы определения и реализации стратегии развития государства требуют решения следующих вопросов: при разработке – учет мнения научного, экспертного и политического сообществ, а также сложившейся практики; при необходимости – проведение всенародного обсуждения (превентивного всероссийского референдума), поскольку «желаемые результаты реформы публичной власти не могут быть получены без выстраивания эффективного механизма взаимодействия государства, его

¹ Зудков А.В. К вопросу о совершенствовании правовой базы института Президентства Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 3. С. 19.

органов и должностных лиц с гражданами»¹. При реализации – четкое и неукоснительное соблюдение всех процедур по исполнению, в том числе поручений Президента РФ своей Администрации, Правительству РФ, соблюдение парламентской дисциплины, эффективная деятельность органов исполнительной власти, а при отсутствии такового – неотвратимое наступление юридической, в том числе конституционной ответственности, начиная с главы государства и заканчивая чиновником любого ранга. Только в таких условиях жесткой вертикали власти президентские установки имеют смысл для развития государства в целом и реализации интересов человека в частности и могут быть доведены до логического завершения.

С.А. Куликова,

Саратовский государственный
университет
им. Н.Г. Чернышевского

ТЕХНОЛОГИИ ЦЕНЗУРНОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Свобода массовой информации – одна из составляющих демократического правового государства, с ней связана возможность реализации ряда политических прав граждан. Как пишет М.В. Баглай, один из авторов Конституции Российской Федерации, «свобода печати и информации – это коренной вопрос демократии, поскольку без свободы печати нет ни гражданского общества, ни правового государства... Газеты, журналы, радио и телевидение, печатные издания, свободно формируя общественное мнение, служат наилучшими гарантиями свободы народа и соблюдения конституционного строя»². По мнению И.И. Засурского «...во многом именно от СМИ и общественного мнения зависит судьба России как демократического государства. Основой гражданского общества является разрешение общественных конфликтов с помощью открытых правовых процедур. Именно СМИ сегодня обеспечивают (или не обеспечивают?) открытый характер этих процедур»³.

Антонимом свободы массовой информации, крайним проявлением давления и самой грубой формой влияния на СМИ является цензура.

¹ *Затонский В.А.* Правовой менталитет, правосознание и правовая активность граждан в контексте повышения эффективности российской государственности // *Право и политика.* 2007. № 6. С. 122.

² *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. М., 2007. С. 241.

³ *Засурский И.И.* СМИ России в условиях глобальных процессов трансформации: Формирование новой системы средств информации и их роль в политической жизни страны. 1990-1998гг.: Дис. ...канд. филол. наук. М., 1998.

Согласно ч. 5 ст. 29 Конституции Российской Федерации гарантируется свобода массовой информации, цензура запрещается.

Легальное определение цензуры дается в Законе РФ «О средствах массовой информации»: цензура массовой информации (ст. 3) – требование к редакции СМИ со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым), а равно наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей. Создание и финансирование организаций, учреждений, органов или должностей, в задачи, либо функции которых входит осуществление цензуры массовой информации, также не допускаются¹.

Обратим внимание, что в данной статье в качестве цензуры предусматриваются два случая вмешательства в деятельность СМИ:

1) требование согласовывать содержание материалов и сообщений на стадии их редакционной подготовки;

2) наложение запрета на распространение уже подготовленных сообщений и материалов или их частей.

Таким образом, Закон РФ «О СМИ» запрещает две формы цензуры: предварительную и последующую. Данная законодательная формулировка была призвана, во-первых, обеспечить самостоятельность внутриредакционной деятельности, а во-вторых, сделать недопустимой советскую практику изъятия и уничтожения печатной продукции, применение технических средств, заглушающих радиопередающие устройства, по цензурным соображениям.

Закон определил субъектов, которые гипотетически могут участвовать в осуществлении цензуры.

1 группа: те, кто может попытаться осуществить предварительную цензуру – должностные лица, государственные органы, организации, учреждения или общественные объединения. Обратим внимание, что в число гипотетических субъектов, которые могли бы претендовать на проведение цензуры, не входят органы местного самоуправления и коммерческие организации. Это объясняется тем, что в начале 1990-х годов главной целью статьи являлось пресечение тотального контроля над деятельностью СМИ прежде всего со стороны государства.

2 группа: те, к кому может быть обращено требование о согласовании подготавливаемых материалов, сообщений. В анализируемой норме – это коллективный субъект – «редакция». Отметим, что журналист не рассматривается в качестве субъекта цензурных притязаний. Такая позиция обосновывается тем, что «порядок согласования сообщений и материалов, существующий внутри каждой редакции, безусловно, цензурой не является»².

¹ Закон РФ «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991. № 2124-1 // Ведомости ВЦИД и ВС РФ. 1992. № 7, ст. 300.

² Комментарий к Закону РФ «О средствах массовой информации» (постатейный) / Под общ. ред. Погуляева В. В. М., 2005 г.

Вопросы внутренней организации СМИ, отношения, которые складываются между учредителем, редакцией, издателем, распространителем и собственником в сфере запрета цензуры не попадают. Права журналистов в данном случае защищаются закреплением принципа профессиональной самостоятельности редакций и журналистов в статьях 19 и 47 закона «О СМИ», но на практике именно эти отношения являются питательной средой для реализации цензурных притязаний.

3 группа: должностные лица, органы, организации со специальным правовым статусом в цензурной сфере, функциональными обязанностями которых является осуществление цензуры. Согласно ст. 3 создание и финансирование таких организаций не допускается. С высоты опыта сегодняшнего дня закрепление данной нормы кажется необходимой, но не достаточной мерой. Подобная формулировка запретила наиболее явные, грубые, прямолинейные формы цензуры, но мало пригодна борьбы с более гибкими формами влияния на журналистов и редакторов.

Несмотря на законодательный запрет цензуры и отсутствие государственных органов, полномочиями которых являлось предварительное согласование материалов, распространяемых в СМИ, можно говорить о наличии различных форм давления на редакции и журналистов.

1. Фактов открытой цензуры довольно много. Беспрецедентный случай цензуры произошел в 2002 г. в Саратове. В номер общенациональной газеты «Известия», который по фототелеграфу был передан из Москвы в Саратов, при его печатании в типографии издательства «Слово» в одну из статей, касавшейся деятельности саратовского губернатора Д.Ф.Аяцкова и местной администрации, чиновниками саратовского правительства была внесена правка. Таким образом, были нарушены ст.29 п.5 Конституции РФ, ст.3 Закона РФ «О СМИ», и действовавшего тогда Закона «Об авторских правах». В результате саратовский номер «Известий» отличался от того же номера, распространенного по всей России.

В апреле 2010 г по приказу мэра Мурманска из подготовленного к печати номера была изъята статья «Все в суд?», в которой шла речь о том, что городские власти нарушают закон, не производя для горожан перерасчет платы за отопление. В результате такого перерасчета 250 -300 млн. руб., по мнению специалистов, должны быть возвращены жителям города. Накануне выхода номера газеты мэр вызвал главного редактора и потребовал снять материал. В случае неповиновения мэр пригрозил уволить главного редактора и ликвидировать редакцию. Материал был снят, но после этого Наталья Георгиевна решила обнародовать информацию о попытке давления на городскую газету и угрозе первого лица Мурманска в свой адрес¹.

О практике предварительной цензуры сообщил главный редактор одной из районных газет Омской области С. Мальгавко. По его словам, начальник Главного управления по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций Омской области настаивает на том, чтобы действия губернатора

¹ Новая газета. 2010. 21 апреля.

и правительства не обсуждались в прессе в критическом ключе. В приказном порядке от главного редактора требуется предоставления по электронной почте готовых к печати газетных полос перед их отправкой в типографию¹.

2. Другой формой цензуры является распространение так называемых «рекомендаций» редакциям СМИ государственными органами.

Так, в Судебную палату по информационным спорам при Президенте Российской Федерации поступило обращение главного редактора газеты «Вятский наблюдатель 2» Бачинина С.И. с просьбой оценить с точки зрения соответствия требованиям законодательства России о средствах массовой информации ряд положений нормативных актов, регулирующих взаимоотношения органов муниципальной власти г. Кирова и СМИ, принятых администрацией г. Кирова. Заявитель утверждал, что в этих нормативных актах содержатся положения, фактически вводящие на территории г. Кирова предварительную цензуру «на всю информацию, затрагивающую интересы широких слоев населения». Распоряжением Главы администрации г. Кирова № 2725 от 31.10.97 «Об утверждении документов, регламентирующих деятельность информационно-аналитического управления» «в целях упорядочения деятельности информационно-аналитического управления» утверждено Соглашение об информационном сотрудничестве Кировской городской администрации и СМИ.

Пункт 2.6 Соглашения, с одной стороны, устанавливая право аккредитованного при органах местного самоуправления г. Кирова журналиста быть приглашенным на планерки, коллегии и другие рабочие совещания, затрагивающие интересы широких слоев населения, где журналистам предоставляются информационные и рабочие материалы, с другой стороны, связывает реализацию этого права журналистов, с требованием предварительного согласования текстов журналистских сообщений «по подобным совещаниям».

Судебная палата сделала вывод о том, что «предложенная администрацией норма означает неправомерное ограничение профессиональной самостоятельности редакций СМИ, и может рассматриваться как фактическая цензура журналистских сообщений и материалов»².

Однако, не смотря на это решение, всякого рода соглашения об информационном партнерстве, подразумевающие предварительное согласование материалов и сообщений с органами власти или их пресс-службами, являются очень распространенными.

3. Эффективным способом давления на СМИ (особенно в регионах) может стать отказ в предоставлении услуг (типографских и по распространению) оппозиционным и независимым СМИ.

¹ Ежемесячный бюллетень событий в средствах массовой информации России. 2010. № 4.

² Решение Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ № 13(147) от 18 июня 1998 г.

Производство качественных СМИ в регионах редко является рентабельным. Коммерческие структуры, вкладывая средства в создание СМИ, стремятся обеспечить свое экономическое или политическое влияние в регионах. Монополизация типографской базы, отсутствие крупных частных издательств, занимающихся массовым производством газет, приводят к тому, что редакции вынуждены соглашаться на условия типографий, формально находящихся в федеральной собственности, фактически же контролируемых местной администрацией.

4. Еще одной распространенной формой влияния на СМИ является так называемая «мягкая цензура»¹, «дружеское давление» – просьбы политиков, должностных лиц к журналистам воздержаться от написания или к редакторам – не публиковать те или иные материалы. Либо осветить их под «нужным» углом зрения. По мнению известного российского журналиста Виталия Третьякова, «дружеская цензура – это самый сильный вид существующей сейчас цензуры, помимо тех случаев, когда речь идет о прямых угрозах журналисту»².

5. Самой популярной становится «цензура формата». Некоторые авторы отмечают, что большинство газет, функционирующих сегодня на федеральном и региональном рынках, в весьма незначительной степени ориентированы на реальные информационные потребности своей потенциальной аудитории³. Большинство СМИ уходят от обсуждения наиболее острых политических и социальных тем, а, ориентируясь на невзыскательные вкусы массовой аудитории, обращаются к сенсационным или развлекательным темам. Наиболее востребованными жанрами современной масс-медийной продукции стали постановочные ток-шоу, информация о псевдоскандалах с участием поп-звезд, программы, насыщенные сценами насилия и жестокости. Серьезные аналитические статьи, информация о социально значимых событиях отодвигается на второй план, оказывается «вне формата».

6. Можно отметить факты экономического давления на прессу. Если бизнес-структуры заинтересованы не пропустить в печать сведения, неблагоприятные для них, то они оказывают давление на редакцию через рекламные службы изданий. Редакции предлагается не публиковать (не выпускать в эфир) неудобный материал в обмен на размещение рекламы в этом СМИ.

7. И наконец, совершенно особый вид цензуры – самоцензура журналистов, т.е. внутренние ограничения, которые устанавливают для себя сами журналисты в процессе реализации свободы слова.

¹ Рихтер А.Г. Запрет цензуры и защита принципа свободы массовой информации на постсоветском пространстве // Вестник ВГУ. Серия: Филология. Журналистика. 2007, № 1.

² Иванов В. Теория и практика права масс-медиа в Украине // Сборник аналитических докладов по современному состоянию законодательства о СМИ в странах СНГ и Прибалтики. М., 2004. С. 7-41.

³ Музалевский Е.М. Социальная роль российских СМИ до и после отмены цензуры // Цензура как социокультурный феномен. Саратов 2007. С. 291.

В качестве вывода отметим важную черту современной цензуры – ее неформальный характер. Существовая за рамками правовой регламентации, цензура способствует формированию «асоциальной журналистики», которая выбирает один из двух вариантов существования: либо превращается в средство удовлетворения крайне невысказанных запросов публики, либо становится средством общения между стремящимися к экономическому/политическому господству элитами.

Е.В. Курочка,
Саратовский юридический
институт МВД России

ВОПРОСЫ НАКАЗАНИЯ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ ПО РОССИЙСКОМУ УГОЛОВНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

Государство регулирует существующие в нем общественные отношения с помощью законов, издаваемых высшими органами государственной власти. Действующее уголовное законодательство создано обеспечивать три задачи, предусмотренные в ч. 2 ст. 2 УК РФ «Задачи Уголовного кодекса Российской Федерации»: охрана прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя Российской Федерации от преступных посягательств, обеспечение мира и безопасности человечества, а также предупреждение преступлений. Слово «задача» имеет следующие значения:

«1. То, что дано, предложено для выполнения, разрешения; то, что требует выполнения разрешения. 2. О затруднениях, каких-либо обстоятельствах, которые надо преодолеть. 3. Цель, к которой стремятся, которой хотят достичь...4. Вопрос, требующий нахождения решения по известным данным с соблюдением известных условий»¹.

В соответствии с существующим в науке уголовного права определением понятия «задачи уголовного права», сформулированным Б.Т. Разгильдиевым, «задача уголовного права – это предусмотренный уголовным законом социально-позитивный результат, обеспечиваемый на определенной территории, в течение определенного времени всей отраслью уголовного права, обосновывающий ее социальное предназначение и уголовно-правовое содержание.

Признаками определения понятия уголовно-правовой задачи выступают: социально-позитивный результат; его предусмотренность уголовным законом; обеспечение этого результата всей отраслью уголовного права; он достигается на определенной территории и в течение определенного времени; позитивный результат отражает социальное назначение уголовного права и наполняет его

¹ Словарь русского языка: В 4 т. М., 1985. Т. 1. С. 514.

соответствующим уголовно-правовым содержанием»¹.

Законодатель перечислил все объекты уголовно-правовой охраны, призванные охранять нормы, содержащиеся в УК РФ, среди которых отсутствует экономика, в общем, и экономическая деятельность, в частности.

Такая позиция законодателя служит поводом для различных предположений. Одной из причин могло быть отсутствие на момент принятия УК РФ 1996 года данных об уровне преступности в сфере экономической деятельности. Также на момент принятия УК РФ не представлялось возможным сделать прогнозирование развития криминала в данной области общественных отношений. Одной из причин может быть намеренная законодательная политика, демонстрирующая таким образом второстепенное значение экономической деятельности как объекта уголовно-правовой охраны.

Общественные отношения в сфере экономической деятельности - важная составляющая российского общества. Регулируется экономическая деятельность нормами Конституции РФ, гражданского законодательства РФ, иными федеральными законами. Так, нормы в Главе 22 УК РФ «Преступления в сфере экономической деятельности» предусматривают уголовную ответственность за следующие виды преступлений: преступления должностных лиц в сфере экономической деятельности (ст.ст. 169, 170¹ УК РФ), преступления, связанные с нарушением общего порядка осуществления предпринимательской деятельности (ст.ст. 171-175 УК РФ), преступления в области кредитных отношений (ст.ст. 176, 177 УК РФ), преступления, связанные с монополизацией рынка и недобросовестной конкуренции (ст.ст. 178-184 УК РФ), преступления в сфере денежного обращения и ценных бумаг (ст. 185-187 УК РФ), таможенные преступления (ст.ст. 188 -190, 194 УК РФ), валютные преступления (ст.ст. 191-193 УК РФ), преступления, связанные с банкротством (ст.ст. 195-197 УК РФ), налоговые преступления (ст.ст. 198, 199² УК РФ)³. Наиболее распространенной сферой экономической деятельности в нашей стране является предпринимательская деятельность или бизнес. Отождествление нами терминов бизнес и предпринимательская деятельность обоснованно, т.к. бизнес – дело занятие, торговля, коммерция, связанные с предпринимательской деятельностью и личной наживой³.

В соответствии с ч. 1 ст. 34 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности. В п. 1 ст. 2 ГК РФ предпринимательская деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг, которая

¹ Эффективность уголовного законодательства Российской Федерации и обеспечение задач, стоящих перед ним: Всерос. науч.-практ. конф. (25-26 марта 2004 г.): В 2 ч. Под ред. Б.Т. Разгильдеева. Саратов, 2004. Ч. 1 С. 5.

² Уголовное право России. Особенная часть: Учебник /Под ред. В.Н. Кудрявцева, А.В. Наумова. М., 2000. С.175.

³ Словарь иностранных слов /Под ред. И.В. Лехина и проф. Ф.Н. Петрова. Государственное издательство иностранных и национальных словарей. М. 1954. С. 106

осуществляется самостоятельно на свой страх и риск лицом, зарегистрированным в установленном законом порядке в качестве индивидуального предпринимателя.

Всего 22 Глава УК РФ содержит 41 статью, нормы которых имеют задачу предупреждения указанных в них преступлений. Удержание лиц от совершения преступлений в сфере экономической деятельности осуществляется угрозой наказания, заложенной в санкции статей Особой части УК РФ. На примере анализа нормы в ст. 171 УК РФ «Незаконное предпринимательство», являющегося разновидностью преступлений в сфере экономической деятельности, можно сделать вывод о достаточности такой угрозы и способности обеспечения с ее помощью задач уголовного права.

Действующая редакция ч. 1 ст. 171 УК РФ «Незаконное предпринимательство», где предусмотрена ответственность за незаконное предпринимательство без отягчающих обстоятельства, содержит следующую норму: осуществление предпринимательской деятельности без регистрации или с нарушением правил регистрации, а равно представление в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, документов, содержащих заведомо ложные сведения, либо осуществление предпринимательской деятельности без лицензии в случаях, когда такая лицензия обязательна, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо сопряжено с извлечением дохода в крупном размере, наказывается штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев.

Из содержания нормы следует, что за совершение данного преступления может быть назначено только два вида наказания, т.к. исполнение наказания в виде ареста приостановлено Федеральным законом от 13.06.1996 № 64-ФЗ, от 10.02.2002 г. № 4-ФЗ, от 28.12.2004 № 177-ФЗ.

В соответствии с примечанием к ст. 169 УК РФ обязательным признаком, предусмотренным в ч. 1 ст. 171 УК РФ, является крупный ущерб гражданину, организациям или государству либо извлечение дохода в крупном размере (сумма, превышающая один миллион пятьсот тысяч рублей), а наказание за данное преступление в виде штрафа от двух тысяч пятьсот до трехсот тысяч рублей (с учетом положений ст. 46 УК РФ «Штраф»). Обратимся к норме в ст. 104¹ УК РФ «Конфискация имущества», где под конфискацией понимается принудительное безвозмездное изъятие и обращение в собственность государства на основании обвинительного приговора определенного имущества, полученного в результате совершения преступлений, перечень которых установлен законом. В исчерпывающем перечне составов преступлений, при совершении которых к лицу применяется конфискация, незаконное предпринимательство отсутствует.

На наш взгляд, такое состояние уголовно-правовых норм может служить основанием для вывода о неспособности их обеспечивать задачу

предупреждения преступлений, т.к. угроза наказания, заложенная в санкции ч. 1 ст. 171 УК РФ «Незаконное предпринимательство», ничтожна. Если уголовно-правовая норма в ст. 171 УК РФ не способна обеспечивать задачу предупреждения преступлений, то об охране уголовным законом данных общественных отношений не может идти речи. В этой связи существующая редакция уголовного законодательства требует совершенствования. Представляется, что начинать процесс приведения в соответствие норм Общей и Особенной части необходимо с совершенствования норм Общей части уголовного права. Предлагаем в перечень объектов уголовно-правовой охраны внести экономическую деятельность, и ч. 1 ст. 2 УК РФ «Задачи уголовного права» представить в следующей редакции:

1. Задачами настоящего Кодекса являются: охрана прав и свобод человека и гражданина, собственности, экономической деятельности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя Российской Федерации от преступных посягательств, обеспечение мира и безопасности человечества, а также предупреждение преступлений.

Л.М. Лазанчина,
Саратовский государственный
университет
им. Н.Г. Чернышевского

ПРОИЗВОДНЫЕ ЦЕННЫЕ БУМАГИ (ДЕРИВАТИВЫ) КАК ОБЪЕКТЫ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Как показывает статистика, к началу XXI века только 5% денежной массы мира обслуживают товарные рынки, а 95% - финансовые рынки¹. Современный финансовый капитал все больше контролирует и рынок ресурсов, и рынок товаров и услуг, и рынок технологий, и все остальные рынки. Он включает в себя **финансовую часть**, обслуживающую реальную экономику (пять процентов), **виртуальную составляющую** (капитал, не обслуживающий производство, произрастающий вследствие процессов, протекающих в компьютерных сетях – валютный рынок), **спекулятивную часть**, во многом также виртуальную (капитал, вращающийся на фондовом рынке, иначе именуемом рынком ценных бумаг). Валютный рынок и рынок ценных бумаг, особенно деривативы, и обеспечивают 95-процентный разрыв между реальным и фиктивным капиталом². Поэтому изучение процессов, обеспечивающих рынок ценных бумаг, является актуальнейшей задачей гражданского права.

Определение ценной бумаги дано ст. 142 Гражданского кодекса РФ (ГК РФ), где так именуется документ, удостоверяющий с соблюдением

¹ Макаренко О.В. Деньги в условиях перехода от индустриального общества к информационному //Россия как цивилизация денег /Под ред. Ю.М. Осипова. М.М. Гузева, Е.С. Зотовой. М.- Волгоград, 2008. С. 415.

² Рязанова О.Е. Новые тенденции в развитии института собственности в условиях финансовой экономики //Вопросы экономики и права. 2009. № 8. С. 5-6.

установленной формы и обязательных реквизитов имущественные права, осуществление или передача коих возможны только при его предъявлении. Далее ст. 143 ГК РФ перечисляет виды ценных бумаг: облигация, чек, вексель, акция и т.д. и говорит, что ценными бумагами могут быть и другие документы, «которые законами о ценных бумагах или в установленном ими порядке отнесены к числу ценных бумаг». Следовательно, ценной бумагой является документ, установленный законом.

Законом установлены следующие виды ценных бумаг, которые по своему экономическому назначению подразделяются на **инвестиционные** (акции, облигации, публичные ценные бумаги, купоны и талоны купонных листов инвестиционных ценных бумаг, сберегательные и депозитные сертификаты кредитных организаций, жилищные сертификаты, выигрышные билеты денежно-вещевой лотереи, инвестиционные паи, ипотечные сертификаты участия), **торговые** (вексель, чек, банковская сберегательная книжка на предъявителя, банковская карточка) и **товарные** ценные бумаги (коносамент, простое складское свидетельство, двойное складское свидетельство и его составляющие - рецепт (свидетельство собственности) и варрант (залоговое свидетельство)).

В правовой литературе вышеперечисленные виды ценных бумаг называются первичными документами. Имущественные права, удостоверенные первичными ценными бумагами, обеспечены материальными активами, то есть имуществом или деньгами выпускавшего их юридического лица. Поэтому они представляют действительный капитал - капитал, непосредственно участвующий в производстве и реализации прибавочной стоимости.

Первичные ценные бумаги могут быть как индивидуально-определенными вещами (например, выигрышный лотерейный билет, вексель, коносамент), так и вещами, наделенными родовыми признаками (акции, облигации), которые издаются серийными выпусками.

При помощи различных производных инструментов имущественные права на акции, облигации и некоторые другие виды первичных серийных ценных бумаг могут выступать в экономическом обороте без отчуждения самих первичных ценных бумаг. Этими производными инструментами выступают разновидности гражданско-правового договора как предусмотренные законом, так и не предусмотренные законом, но не противоречащие ему - ст. 8 ГК РФ.

Такие договоры, содержанием которых является фиктивный капитал (капитал, не участвующий в производстве и реализации прибавочной стоимости), именуется производными ценными бумагами, так как выражают имущественные права на первичные ценные бумаги, представляющие действительный капитал.

Поскольку ценными бумагами могут быть только документы, поименованные законом - ст. 143 ГК РФ, то законом должно быть дано понятие производных ценных бумаг. Однако в законе такого понятия нет.

Полагаем, что указанная ссылка на ст. 8 ГК РФ объясняет законность присутствия в экономическом обороте производных ценных бумаг при

отсутствии их нормативного определения, которое, очевидно, появится в новой редакции ГК РФ, разрабатываемой в 2008-2010 г.г. по Указу Президента РФ¹.

При определении понятия должно быть учтено признанное цивилистами как наиболее четкое и содержательное мнение В.А. Белова: «*Производными ценными бумагами или деривативами (derivative securities, derivative instruments, derivatives) называются серийные ценные бумаги, предметом которых являются права, удостоверяемые серийными ценными бумагами, либо сами серийные ценные бумаги*»².

Полагаем также, что в ГК РФ производные ценные бумаги должны быть регламентированы как разновидности гражданско-правового договора, тем более, что всесторонней и полной классификации производных ценных бумаг ни в литературе, ни в законодательстве не имеется; имеются лишь перечни более или менее полные. Поэтому ГК РФ должен стать нормативной основой для определения понятия и классификации производных ценных бумаг.

В юридической литературе приводятся виды производных ценных бумаг: временные свидетельства (расписки) на неполностью оплаченные акции, залоговые банковские квитанции, депозитарные акции и расписки (свидетельства), сертификаты инвестиционных ценных бумаг, конвертируемые эмиссионные ценные бумаги, опционы, фондовые варранты, фьючерсы³.

В экономической литературе часть вышеперечисленных видов именуется вторичными ценными бумагами. В мировой практике вторичные ценные бумаги получают самостоятельные названия, отличающие их от других ценных бумаг и друг от друга, а все увеличивающееся их количество требует их лингвистического и юридического упорядочения⁴ – это также говорит об острой необходимости дальнейшего исследования производных ценных бумаг и их правовой регламентации.

Основными видами вторичных ценных бумаг, являются **фондовые варранты и подписные права (подписные варранты)**, представляющие собой права на приобретение основных (первичных) ценных бумаг. Фондовый варрант дает право на покупку определенного числа акций или облигаций какой-либо компании в течение установленного периода по фиксированной цене. Подписной варрант дает право акционерам компании подписаться на определенное количество вновь выпускаемых акций или облигаций данной компании также по установленной цене подписки в течение установленного времени.

Депозитарная расписка – вторичная ценная бумага, свидетельствующая о владении определенным количеством акций иностранной компании, депонированных в стране нахождения этой компании, кругооборот которой осуществляется в другой стране или странах.

¹ Указ Президента РФ от 18.07.2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2008. 23 июля. № 155.

² Белов В.А. Ценные бумаги в российском гражданском праве. В 2-х т. Т. II. М.: 2007. С. 408.

³ Там же. С. 425-496.

⁴ Рынок ценных бумаг /Под ред. В.А. Галанова. А.И. Басова. М. 2007. С.139.

Вторичные закладные ценные бумаги основаны обычно на ипотечных кредитах, которые представляют либо государственные, либо коммерческие структуры для приобретения в рассрочку недвижимости (жилья) или дорогих предметов личного потребления (например, автомобилей).

Вторичные облигации выпускаются сериями (траншами), которые различаются по правам, предоставляемым инвесторам. Каждый транш соответствует части суммы основного долга, которая погашается при наступлении времени выплаты соответствующего транша.

Испосредственно производными ценными бумагами в экономической литературе именуется срочные контракты: **форвардный контракт** – договор купли-продажи какого-либо актива (первичных акции или облигации) через определенный срок в будущем, все условия которого согласуются в момент его заключения; **фьючерсный контракт** – биржевой договор купли-продажи биржевого актива (первичных акции или облигации) также через определенный срок в будущем по цене, установленной в момент совершения сделки; **опционный контракт** – договор на получение права на покупку какого-либо актива (первичных акции или облигации) в будущем по цене, установленной на момент покупки права; **своп-контракт** – договор мены обязательств по базовым активам (первичных акции или облигации)¹.

Все срочные контракты имеют разновидности, например, своп-контракт – процентный, валютный, товарный, индексный; опцион – процентный, на акции, на индекс, валютный, на фьючерсные контракты, небиржевые опционы.

Очевидно, что такая стремительно растущая модификация производных ценных бумаг сравнительно нового вида объектов гражданских правоотношений, требует их скорейшей нормативной разработки, обоснования и закрепления.

О.В. Лазарева,
Саратовская государственная
академия права

ВЛИЯНИЕ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ НА ПРОЦЕСС ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА

Одним из приоритетов устойчивого развития России, на котором государство сосредотачивает свои усилия и ресурсы, выступает развитие прогрессивных технологий. Сами технологии признаются как технические, программные, лингвистические, правовые и организационные средства (в том числе телекоммуникационные каналы и силы), включаемые в целостную систему обеспечения национальной безопасности².

¹ Там же. С. 155-188.

² См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

Существование политико-правовых технологий и их развитие – это реальность, обусловленная условиями общественной жизни. Их внедрение требует серьезной подготовки, больших первоначальных затрат и наукоемкой техники.

Введение технологии начинается с создания материального обеспечения, формирования проекта последовательности осуществления процесса в целях достижения намеченных конечных результатов. Примером может служить технология программы страхования жилья, включающая алгоритм действий и содержание: назначение ответственного менеджера; определение основных задач и содержания программ; разработка этапов реализации программы, плана работы по ее внедрению; создание нормативной договорной базы; выбор регионов для реализации программы; обучение директоров филиалов и сотрудников; рекламное и информационно-техническое обеспечение программы; реализация программы страхования и контроля за ней, корректировка программы; развитие других программ страхования в жилищной сфере¹. Определим признаки технологии как общесоциального явления.

1. Технология разрабатывается под конкретную программу, замысел;

2. В ее основе лежат определенная методология: деление сложного процесса на стадии; полнота процесса, включающего набор элементов для достижения поставленной цели; регулярность, повторяемость процесса и однозначность его стадий, позволяющие унифицировать и стандартизировать однотипные процессы;

3. Технология состоит из стадий (этапов, циклов, фаз), выстроенных в строгом соответствии с целевыми установками, имеющими форму конкретного запланированного результата;

4. Стадии технологии включают действия, операции и процедуры. Совокупность конкретных действий, объединенных локальной целью, образует операцию, количество, последовательность и характер которых может быть различным. Каждая операция предполагает наличие научно разработанной техники (подбора соответствующих способов, приемов, средств) и определения оптимальных условий протекания процесса во времени и в пространстве. Смена операций, их сочетание, взаимосвязь, переход друг в друга определяются процедурами.

Понятие технологии тесно связано с процессом алгоритмизации операций и процедур. Алгоритм представляет собой «способ решения... задач, точно предписывающий, как и в какой последовательности получить результат, однозначно определяемый исходными материалами»²;

5. Воспроизводимость структурных элементов технологии и гарантированность достижения запрограммированного результата;

¹ См.: Николенко П.П. Технологии продаж в страховании объектов жилищной сферы // Организация продаж страховых продуктов. 2009. № 2.

² Советский энциклопедический словарь // Под ред. А.М. Прохорова. 4-е изд., испр. и доп. М., 1989. С. 34.

6. Составной частью технологии выступает диагностика процедур, содержащая критерии, показатели и инструментарий измерения эффективности результатов деятельности, контроль и управление за ее развитием. Тем самым технология непрерывно обновляется по мере развития науки и техники.

Анализ вышеперечисленных признаков позволяет определить технологию как соответствующий характеру и уровню общественной жизни сложный процедурно-операционный повторяемый процесс, направленный на достижение заранее запрограммированного результата на основе наукоемкой техники.

Сложность определения технологии состоит в том, что она выступает как проект, включающий процедуры и операции (статический аспект), и как деятельностный процесс, организованный в соответствии с ним (динамический аспект).

Построение проекта технологии 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 контроля¹.

Реализация технологии как деятельностный процесс начинается с оценки имеющихся социальных условий и ресурсов, выявлении и определении приоритетных путей социального развития и его прогнозирование, подготовки общественного сознания для адекватного восприятия инноваций. Очевидно, что статический и динамический аспекты технологии взаимосвязаны и взаимно обусловлены. Это две стороны одного и того же явления.

Политико-правовым технологиям присущи общие признаки технологии как общесоциального явления и специальные черты, которые позволяют определить их как осуществляемую на основе законодательно закрепленных принципов научно обоснованную, системную деятельность государственных и муниципальных органов, направленную на повышение эффективности политического процесса и достижение желаемых результатов в сфере политики. К ним относятся: принятие и реализация политических решений, разрешение политических конфликтов, лоббистская деятельность и др.

Влияние политико-правовых технологий на процесс взаимодействия власти, бизнеса и общества является очевидным в сфере инновационного развития. Впервые в России Президентом РФ была поставлена задача по формированию национальной инновационной системы, которая должна была обеспечить объединение усилий государственных органов федерального и регионального уровней, организаций научно-технической сферы и предпринимательского сектора экономики в интересах ускоренного использования достижений науки и технологий в целях реализации

¹ См.: Беляев А. Социальные технологии в практической деятельности кадровых служб //Кадровик. Кадровый менеджмент. 2008. № 7. С. 45-51.

стратегических национальных приоритетов страны¹: повышения качества жизни населения; достижения экономического роста; развития фундаментальной науки, образования, культуры; обеспечения обороны и безопасности страны².

Целью государственной политики в данной области является формирование экономических условий для вывода на рынок конкурентоспособной инновационной продукции. К основным направлениям политики относятся: создание благоприятной экономической и правовой среды в отношении инновационной деятельности; создание эффективной национальной инновационной системы, встроившей в мировую глобальную инновационную систему; технологическую модернизацию экономики и повышение ее конкурентоспособности на основе передовых технологий³.

Для реализации государственной политики в области развития науки и технологий принята программа «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий»⁴. Действуют также ряд федеральных целевых программ, направленные на поддержку и развитие инновационной структуры: «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008-2010 годы»⁵, «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники» на 2008-2015 годы⁶, «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2012 годы»⁷, «Национальная технологическая база» на 2007-2011 годы⁸ и др.

Важным аспектом модернизации государственного управления является проведение эффективной региональной политики. Центрами социально-экономического развития выступают Поволжье, Урал, Юг России, Сибирь и Дальний Восток.

Для регулирования правовых основ инновационной деятельности в Саратовской области совершенствуется законодательная база, направленная на стимулирование инновационной и инвестиционной активности предприятий, осуществляющих разработку и внедрение импортозамещающих наукоемких и ресурсосберегающих технологий: Закон Саратовской области «Об инновациях и инновационной деятельности» (в ред. от 23 июля 2004 г. № 40-ЗСО), Закон Саратовской области «О государственной поддержке специализированных субъектов инновационной деятельности в Саратовской области» (в ред. от 22

¹ См.: Приказ Президента РФ от 30 марта 2002 г. № Пр-576.

² См.: Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 г. (утв. Правительством РФ 5 августа 2005 г. № 2473п-П7).

³ См.: Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года (утв. Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике (протокол от 15 февраля 2006 г. № 1)).

⁴ См.: СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1226, 2008. № 38. Ст. 4347.

⁵ См.: СЗ РФ. 2007. № 33. Ст. 4205; 2008. № 43. Ст. 4955.

⁶ См.: СЗ РФ. 2009. № 9. Ст. 1130.

⁷ См.: СЗ РФ. 2006. № 44. Ст. 4589, 2009. № 5. Ст. 633.

⁸ См.: СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 883.

декабря 2004 г. № 72-ЗСО) и другие, а также областная инновационная научно-техническая программа «Развитие высоких технологий в Саратовской области на 2010-2014 годы»¹.

Результатом реализации указанных программ должно стать вхождение России в число мировых технологических лидеров, создание комфортной конкурентной среды для привлечения инвестиций в высокотехнологические отрасли и для ведения бизнеса.

М.А. Липчанская,
Саратовская государственная
академия права

СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ» И «УПРАВЛЕНИЕ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА»

Конституция Российской Федерации в ч. 1 ст. 32 устанавливает, что граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Данное право является не только одним из основополагающих политических конституционных прав российских граждан, но и выступает принципом взаимодействия государства, общества и человека.

Ключевым словом в конституционной конструкции «управление делами государства» принадлежит понятию «управление». Согласно Толковому словарю русского языка, «управление» означает «управлять чем-либо, направлять деятельность, действия чего-либо»². В теории государственного управления под термином «управление» понимается целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие людей на общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно, так и через специально созданные структуры³.

Как известно, одним из типов управления выступает социальное управление⁴, представляющее собой сложное «общественно-историческое явление»⁵ и объединяющее в себе все виды управления социумом: государственное, политическое и т.д. Согласно энциклопедическим источникам, социальное управление как воздействие на общество с целью его упорядочения, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития, есть непрерывное, внутренне присущее свойство любого общества, вытекающее из его системной природы, общественного характера труда,

¹ См.: СЗ Саратовской области. 2009. № 24. Стр. 7948-7964.

² Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 836.

³ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 1997. С. 26-30.

⁴ См.: Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. М., 1968. С. 18-19.

⁵ Котин Н.М. Социальное публичное управление в системе ветвей власти и видов государственной деятельности // Вестник СГАП. 2002. № 1. С. 3.

необходимости общения людей в процессе труда и жизни, обмена продуктами их материальной и духовной деятельности¹.

Социальное управление принципиально подразделяется на два вида: государственное и негосударственное². Государственное управление – это система политических, правовых и экономических методов управления и регулирования, применяемая государственным аппаратом для оптимизации общественной деятельности людей³. Исходя из базовых положений теории управления, можно согласиться с суждением М.Т. Габдуалиева о том, что управление делами государства – есть целенаправленное воздействие субъекта управления (управляющей системы) на объект управления (управляемую систему)⁴.

В то же время, мы предполагаем, что государственное управление неравнозначно понятию управление делами государства. В отечественной науке административного права сложилось понимание государственного управления исключительно как подзаконной исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти. Как отмечает в связи с этим Э.Г. Липатов, «известны три формы реализации государственной власти: законотворчество, осуществление правосудия и исполнительно-распорядительная деятельность или государственное управление. В соответствии с этим и выделяют три вида власти: законодательную, судебную, исполнительную. Основным социальным назначением исполнительной власти является осуществление государственного управления»⁵. Таким образом, государственным управлением является лишь собственно управленческая деятельность, а не законотворчество и осуществление правосудия.

При таком подходе деятельность органов законодательной и судебной власти государственным управлением не является. В связи с этим некоторыми специалистами предлагается понимать термин «государственное управление» в узком и широком смысле⁶. Так, по мнению Е.М. Ламанова, «управление делами государства в широком социальном смысле характеризует всю деятельность и государства, и местного самоуправления по организующему воздействию со стороны органов власти как субъектов права с целью развития общественных отношений и обеспечения управляемости на основе права. Управление делами государства в узком понимании – это административная деятельность, т.е. деятельность органов исполнительной власти, исполнительно-распорядительных органов государства, его субъектов по осуществлению

¹ Большая советская энциклопедия. 3-е изд. Т. 21. М., 1975. С. 248.

² См.: Корнеев А.П. Административное право России: Учебник. Ч. 1. М., 1996. С. 9

³ Кнорринг В.И. Теория, практика и искусство управления. М., 2001. С. 40.

⁴ Габдуалиев М.Т. Конституционное право гражданина на участие в управлении делами государства в Российской Федерации и Республике Казахстан: сравнительный анализ. Дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 17.

⁵ Административное право: общая часть / под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чашова. М., 2006. С. 6.

⁶ Кондратьев С.А. Конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами в условиях формирования правового демократического государства. Дисс... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 112.

исполнительной власти на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов»¹.

Безусловно, такой подход к пониманию государственного управления возможен, однако нам представляется не слишком удачным использовать один и тот же термин «государственное управление» для обозначения целого социально-правового явления и его части. Использование применительно к обоим процессам без специальных пояснений понятия «государственное управление» способно ввести в заблуждение, создать ложное впечатление об их идентичности. В связи с этим методологически верным представляется обозначение управленческого процесса в масштабах всех государственно-властных структур термином «управление делами государства», а исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти – государственное управление.

Управление делами государства, будучи разновидностью социального управления, «есть только там, где имеет место совместная деятельность людей»². Соответственно, объектом в системе «управление делами государства» выступают дела государства, а субъектом – совершеннолетние граждане, обладающие политической правоспособностью³. Это совершенно очевидно вытекает из ч. 1 и 2 ст. 3 Конституции РФ, согласно которым носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Поскольку управление делами государства связано с реализацией властных полномочий для удовлетворения публичных интересов, осуществлять это управление не может никто, кроме российского народа в лице своих граждан. Как совершенно справедливо подчеркивает Л.В.Лазарев, «право граждан участвовать в управлении делами государства неразрывно связано с принципом народовластия – одной из основ конституционного строя»⁴.

В то же время народовластие не может отождествляться с правом на участие в управлении делами государства: между ними есть целый ряд существенных различий. Народовластие, собственно, означает управление делами государства в целом, то есть решение всех задач, стоящих перед ним. В части 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации речь идет не о праве на управление делами государства, а о праве на участие в управлении. Объясняется это просто: субъектом данного конституционного права являются граждане Российской Федерации, а субъектом народовластия – народ в целом.

¹ Ламанов Е.Н. Право граждан на равный доступ к государственной, муниципальной службе и к участию в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 4. С. 7.

² Алексин А.П., Кармалицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Учебник. М., 1998. С.5.

³ Габдуллин М.Т. Указ. соч. С. 17.

⁴ Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации // Под общ. ред. В.Д. Карповича. М., 2002. С. 256.

Отдельно взятый гражданин или группа граждан никак не может, и не должны осуществлять управление государством – это право принадлежит всем гражданам (народу) в целом, что и находит отражение в конституционной формулировке ч. 1 ст. 3. Как справедливо писала Е.И.Козлова, «право, закрепленное в ст. 32 Конституции, адресовано каждому гражданину, а не политически организованной совокупности граждан, ассоциированных как народ, ибо народ не участвует в управлении, а осуществляет власть, является субъектом этой власти»¹.

Подводя итог рассуждениям, отметим, что если трактовать дела государства как сферы общественной жизни, в которых государство юридически компетентно, то дела государства – это статика, а управление делами государства, о котором идет речь в ч. 1 ст. 32 Конституции РФ – это процесс, реализуемый различными субъектами. При этом следует различать смежные, но не тождественные понятия «управление делами государства» и «государственное управление». Государственное управление можно понимать исключительно как подзаконную исполнительно-распорядительную деятельность государственных органов исполнительной власти. Управленческий процесс в масштабах всех органов государственной власти, включая отправление правосудия и нормотворческий процесс, может быть обозначен как «управление делами государства».

И.В. Лобанов,
Российская экономическая
академия им. Г.В. Плеханова
(г. Москва)

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ С ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Разделение властей выступает одной из важнейших характеристик правового демократического государства. Назначение исполнительной власти выражается в особом виде государственной правоприменительной деятельности. Д.Н. Бахрах к основным признакам исполнительной власти относит вторичность, зависимость от высшей власти; организующий характер деятельности; систематически, постоянно осуществляемая организация; универсальная организационная деятельность; ее предметный, непосредственный характер; ее исполнительно-распорядительный характер; принудительность; особый субъект – единая многоуровневая, иерархическая государственная

¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Учебник (3-е издание, переработанное и дополненное). М., 2004. С. 73.

администрация; подзаконность; подконтрольность; осуществление большим числом служащих¹.

В отличие от правоприменительной судебной власти (где исполнение требований закона осуществляется главным образом в негативных случаях) для исполнительной власти свойственно в основном правоприменение позитивного характера, то есть прямое исполнение требований закона для обеспечения нормальной и эффективной работы находящихся под ее воздействием объектов экономики, политики, культуры и т.п. По мнению А.С. Сахаровой: «Исполнительная власть – это совокупность государственно-властных полномочий, реализуемых специально учреждаемыми органами, важнейшей функцией которых является исполнение законов и иных нормативно-правовых актов»². Здесь прослеживаются две важнейших характеристики феномена «исполнительная власть» – это специфическая государственная деятельность, которая осуществляется специально созданными органами власти.

Из п. 3 ст. 11 Конституции РФ вытекает единство исполнительной власти, однако в федеративном государстве, которым является Россия, существует два уровня исполнительных органов государственной власти – на федеральном и региональном уровнях. Несмотря на данную организационную обособленность в соответствии с ч.2 ст.77 Конституции РФ, «В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти Российской Федерации».

Единство указанной системы предполагает большую структурно-функциональную схожесть органов исполнительной власти как федеральных, так и субъектов Федерации, повышенную степень организационно-правового взаимодействия и определенную соподчиненность. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в субъекте Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации, возглавляемым высшим должностным лицом субъекта Федерации³.

В соответствии с конституционным принципом разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, действующим не только на федеральном, но и на уровне субъектов Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации осуществляет свои полномочия самостоятельно. Но на основании положений статьи 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти и

¹ Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. М., 2000. С.14.

² Сахарова А.С. Исполнительная власть: Проблемы дефиниции // Сибирский юридический вестник. 2003. № 2.

³ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2010 № 15. Ст. 1738; № 23. Ст. 2800.

органы исполнительной власти субъектов Федерации при взаимном соглашении могут передавать друг другу осуществление части своих полномочий.

Применительно к органам исполнительной власти можно говорить о максимальной степени взаимодействия и взаимовлияния друг на друга, чего нельзя сказать, например, о законодательных органах субъектов РФ и Федеральном Собрании РФ. В федеративном государстве такое взаимодействие имеет свои специфические черты. По мнению А.В. Безрукова, следует различать такие формы взаимодействия, как взаимодействие при активном Центре (законодательное определение федеративных отношений), паритетное сотрудничество (сотрудничество на равных основаниях), взаимодействие с активной ролью субъектов (участие в федеральном законодательном процессе). Взаимодействие также может быть общим, межотраслевым и отраслевым (в зависимости от органов, осуществляющих взаимодействие), прямым, косвенным и промежуточным (по степени непосредственности воздействия)¹.

В Российском федеративном государстве целью взаимодействия органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях выступает эффективное управление процессами экономического и социального развития всей России и субъектов Российской Федерации в интересах населения Российской Федерации и отдельного субъекта РФ.

Единство федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их взаимодействие проявляется и в характерных чертах и функциях, которые обусловлены необходимостью их согласованного взаимодействия в рамках единого федеративного государства. Так, к характерным чертам исполнительной власти Ю.М. Козлов относит следующие: во-первых, исполнительная власть относительно самостоятельная ветвь единой государственной власти, тесно взаимодействующая с ее законодательными и судебными ветвями; является самостоятельной в функциональном и компетенционном смысле: ее функцией является практическая реализация законов; во-вторых, исполнительная власть реализуется в отношениях с различными индивидуальными и коллективными элементами государственно-организованного общества в общегосударственном масштабе и в качестве специфической государственной функции правоисполнительного характера; в-третьих, исполнительная власть олицетворяется в деятельности органов исполнительной власти; в-четвертых, практической формой ее реализации является исполнительная деятельность; в-пятых, в процессе своей реализации исполнительная власть наполнена организационным содержанием; в-шестых, реализуется во внесудебном порядке; и, последнее, в непосредственном ведении и распоряжении ее субъектов находятся наиболее существенные атрибуты

См.: Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты взаимодействия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 18.

государственной власти¹. Все эти характеристики можно применить как к федеральным органам исполнительной власти, так и к региональным.

Кроме того, взаимодействие органов исполнительной власти в Российском федеративном государстве находит свое выражение в осуществляемых ими функциях. Применительно к исполнительной власти речь идет о распределении функций в государственном управлении, о рассредоточении, о разделении государственных дел, ведь каждая властная функция имеет присущие только ей особенности реализации.

Так, К.С. Бельский приходит к выводу о наличии двух уровней функций исполнительной власти. Первый уровень, по его мнению, охватывает три основные функции, имеющие глобальное значение для жизни общества и вытекающие из субстанциональной природы исполнительной власти: функция охраны общественного порядка и обеспечения национальной безопасности; регулятивно-управленческая функция, представляющая собой деятельность по руководству экономикой, финансами, культурой, наукой, образованием, здравоохранением, обороной, внутренними и внешними делами государства; функция обеспечения прав и свобод граждан. Эти функции в нашей стране относятся к вопросам совместного ведения России и её субъектов. Функции второго уровня, как считает К.С. Бельский, имеют вспомогательный характер и направлены на обслуживание основных функций. В качестве необходимой вспомогательной функции называется нормотворческая функция, которая заключается в издании органами исполнительной власти нормативных актов управления. Другая вспомогательная функция - оперативно-исполнительная. Она заключается в обеспечении органами исполнительной власти реализации правовых норм, содержащихся в законах и иных нормативно-правовых актах. Юрисдикционная функция - деятельность органов исполнительной власти по применению административных, дисциплинарных, материальных и финансовых санкций к юридическим и физическим лицам². В реализации данных функций наблюдается некоторая подчиненность органов исполнительной власти субъектов Федерации федеральным органам исполнительной власти, поскольку первые обязаны исполнять предписания последних.

В задачи органов исполнительной власти субъекта Федерации входят исполнение Конституции РФ и федеральных законов, указов Президента и постановлений Правительства РФ, законодательства субъекта Федерации, разработка и осуществление мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Федерации, участие в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии.

Основными полномочиями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации являются:

¹ См.: Административное право /Под ред Ю.М. Козлова, Л.Л. Цопова. М., 2000. С.25-27.

² Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С.14-21.

– осуществление мер по реализации, обеспечению и защите прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

– разработка для представления высшим должностным лицом субъекта РФ на утверждение законодательному органу проекта бюджета и программ социально-экономического развития и обеспечение их исполнения;

– формирование иных органов исполнительной власти субъекта Федерации;

– распоряжение и управление собственностью субъекта Федерации, а также федеральной собственностью, переданной в управление субъекту Федерации;

– осуществление иных полномочий, возложенных на них Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента, решениями Правительства РФ и правовыми актами законодательных органов субъектов Федерации.

Однако во взаимодействии федеральных и региональных органов исполнительной власти существуют проблемы и нерешенные вопросы. Так, в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года Президент Российской Федерации В. В. Путин отмечал: «Мы создали «острова» и отдельные «островки» власти, но не возвели между ними надежных мостов. У нас до сих пор не выстроено эффективное взаимодействие между разными уровнями власти. Центр и территории, региональные и местные власти все еще соревнуются между собой, соревнуются за полномочия»¹. Процесс разделения полномочий между региональным и федеральным уровнями власти еще не завершен, и хотя наблюдается четкая центристская тенденция, склонность федерального центра перераспределить их в свою пользу, но не всегда такие действия приводят к положительному результату. В случае «перекаса» полномочий в пользу федерального центра, органы исполнительной власти оказываются выключенными из процесса управления собственностью, защиты населения от неблагоприятных последствий различных природных и техногенных катаклизмов и осуществления других государственных функций, а потому считают себя ответственными, боятся проявить инициативу, ждут распоряжений из Центра. Все это, в конечном счете, ведет к ухудшению жизни населения в конкретном субъекте Российской Федерации, а потому такое взаимодействие является неэффективным.

¹ Российская газета. 2000. 11 июля.

Е.А. Малько,
Саратовский государственный
университет
им. Н.Г. Чернышевского

АРБИТРАЖНАЯ ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ГРАЖДАНСКАЯ ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА: ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ

На современном этапе усложняется правовая жизнь государства: законодательство становится более широким и объемным, и тем самым оно разрешает различные проблемы, которые были выявлены в ходе системного правоприменения. Урегулирование каждой из них имеет самостоятельное значение для функционирования общества и его правовой системы в целом. В данном контексте следует сказать об активной и значимой роли суда, а также востребованности его деятельности по осуществлению правосудия гражданами и организациями. В этой связи возникает потребность в упорядочении самой правовой сферы, в том числе и в судебной деятельности. Причем, важное место здесь занимает правовая политика.

Можно обратиться к разным мнениям по поводу вышеназванной категории, например, А.П. Коробова отмечает, что «уникальность правовой политики предопределяется ее принадлежностью сразу к двум сферам бытия: с одной стороны, правовая политика является частью государственной политики и, значит, относится к сфере политических интересов, во многом обусловлена ими, с другой стороны, она представляет собой целенаправленную деятельность в сфере правового регулирования, служит средством наиболее рационального и эффективного обустройства правовой жизни общества и в силу этого, безусловно, входит в круг правовых явлений»¹.

Другой автор – В.А. Хохлов полагает, что «правовую политику следует рассматривать как совокупность правовых действий, ориентированных на политический эффект»².

Совершенно верно замечает В.А. Рудковский, что «по своей сути правовая политика – это политика, основанная на праве (облеченная в правовую форму), учитывающая его объективные свойства и возможности, признающая социальную ценность права»³.

Мы видим, что в юридической науке пока не сложилось четкого и конкретного понимания того, что есть правовая политика.

Подводя итог вышесказанному, мы считаем, что правовая политика – это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность

¹ Коробова А.П. Понятие и структура правовой политики //Правовая политика России: теория и практика /Под ред. Н.И Матузова и А.В. Малько. М., 2006. С. 101 - 102.

² Хохлов В.А. Ответственность за нарушение договора по гражданскому праву. Тольятти, 1997. С. 10.

³ Рудковский В.А. Правоприменительная политика: сущность и содержание: Дис. ...канд. юрид. наук. Волгоград, 1997. С. 8.

государственных и негосударственных структур по усовершенствованию правового регулирования в целях оптимизации защиты прав, свобод и законных интересов субъектов.

Правовая политика разнообразна по своей структуре и природе. Можно дать весьма широкую классификацию рассматриваемой категории: законотворческая, правотворческая, правоприменительная, процессуальная, судебно-правовая, международно-правовая, финансово-правовая, информационно-правовая и др.

В последнее время все чаще говорят о таких разновидностях процессуальной правовой политики, как гражданская процессуальная политика¹ и арбитражная процессуальная политика.

Итак, необходимо сделать акцент на вышеперечисленные разновидности политики и для этого следует выявить дефиниции понятий, а также определить их приоритеты.

Обратим внимание на гражданскую процессуальную правовую политику, под которой понимают научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных и негосударственных структур по созданию эффективного механизма гражданского процессуально-правового регулирования, по оптимизации гражданского судопроизводства в целях наиболее полной защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов субъектов (ст. 2 ГПК РФ).

Арбитражную процессуальную правовую политику можно рассматривать как научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных и негосударственных структур, а также иных индивидуальных и коллективных субъектов права, направленную на оптимизацию арбитражного судопроизводства в целях наиболее полной защиты нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность (ст. 2 АПК РФ).

Так, выявив дефиниции понятий обоих видов процессуальной политики, мы можем определить их сходные приоритеты, которыми являются:

1. наиболее полная защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов субъектов (у каждой разновидности процессуальной политики свой субъект защиты);
2. развитие диспозитивных и состязательных начал;
3. повышение ответственности сторон за выбор процессуального поведения.

¹См.: Фокина М.А. Гражданская процессуальная политика: понятие и разновидности //Правовая политика и правовая жизнь. 2002. № 2; Афанасьев С.Ф. Судебно-правовая политика в сфере гражданского судопроизводства //Российская правовая политика /Под ред. Н.И Матузова и А.В. Малько, М., 2003; Зайцев А.И. Судебно-правовая политика в сфере третейского судопроизводства //Российская правовая политика /Под ред. Н.И Матузова и А.В. Малько, М., 2003; Терехин В.А., Афанасьев С.Ф. Судебно-правовая политика //Правовая политика России: теория и практика /Под ред. Н.И Матузова и А.В. Малько, М., 2006.

Однако у вышеуказанных видов процессуальной политики имеются свои специфические черты, позволяющие отличить их друг от друга. К примеру, основными направлениями арбитражной процессуальной правовой политики являются:

1. укрепление законности, предупреждение правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
2. содействие развитию партнерских и деловых отношений между субъектами, занимающимися предпринимательской и иной экономической деятельностью.

Так, можно сказать и о направлениях гражданской процессуальной правовой политики:

1. укрепление законности и правопорядка, предупреждение правонарушений, формирование уважительного отношения к закону и суду;
2. совершенствование способов судебной защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

Одним из основных важных направлений обоих видов процессуальной политики выступают, на наш взгляд, усилия субъектов как правотворческих, так и правоприменительных процессов по более концептуальному и существенному разграничению компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Как справедливо отмечает Н.И. Клейн, «если государство создало два вида судов, разрешающих гражданско-правовые и связанные с ними споры, то каждый из них должен рассматривать только определенные категории дел и подведомственность дел каждому суду должна быть четко определена законом»¹.

До сих пор не получен однозначный ответ на вопрос о том, что же является критерием разграничения подведомственности дел судам общей юрисдикции и арбитражным судам: субъектный состав участников, либо содержание правоотношений, т.е. предмет спора.

На сегодняшний день субъектный состав имеет решающее значение, так как споры с участием граждан в предпринимательской деятельности рассматриваются судами общей юрисдикции, хотя такие споры возникают в предпринимательской деятельности и по существу являются экономическими. «Такое решение проблемы подведомственности не вызывает возражений, – продолжает Н.И. Клейн, – однако диктует либо отказ от термина «экономические споры» либо его уточнение»².

Основываясь на сказанном, мы считаем важным отметить, что как и у арбитражной процессуальной правовой политики, так и у гражданской процессуальной правовой политики должна быть деятельность

¹ Клейн Н.И. Концепция развития арбитражного процессуального законодательства // Концепция развития Российского законодательства / Под ред. Г.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 220.

² Там же. С. 221.

соответствующих органов власти (как правотворческих, так и правоприменительных) по дифференциации гражданского и арбитражного судопроизводства посредством наделения последнего «самостоятельным» статусом в силу характера осуществляемой арбитражными судами компетенции. Арбитражно-процессуальная деятельность, несмотря на довольно тесную связь с деятельностью гражданско-процессуальной – полноценная форма судопроизводства, что, в отдельных случаях, следует из анализа нормативно-правового, общетеоретического и практического материала.

Итак, мы попытались обозначить такие проблемы, как разграничение компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также дифференциация гражданского и арбитражного судопроизводства. Однако вышеназванные вопросы достаточно сложны, относятся к малоизученным, при их решении должны быть объединены воедино как теоретический, так и практический уровни.

Т.Г. Мальцева,
Саратовский государственный
университет
им. Н.Г. Чернышевского

ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ НОРМ «МЯГКОГО» ПРАВА

Динамичное развитие мировой экономики влечет за собой существенное количественное увеличение и качественные изменения контрактов, заключаемых субъектами российского бизнеса с иностранными партнерами, в то же время не всегда законодательство, регулирующее данные вопросы, может быть изменено или дополнено теми требованиями, которые необходимы для заключения и эффективного исполнения внешнеэкономических контрактов. «Приспособление международного договора к изменениям в практике торгово-экономического обмена представляет собой весьма сложную, а подчас и вовсе невыполнимую задачу»¹.

Внешнеэкономическое сотрудничество относится к той сфере деятельности, которая требует более гибкого правового регулирования, нежели конвенционное, что обусловлено следующими причинами:

во-первых, длительность процесса разработки, принятия и вступления в силу международных договоров;

во-вторых, государство-участник международного договора, имеет право принимать его с оговорками, а потому, как верно замечает Ю.Базедова, «не существует международных договоров без исключений и оговорок, что делает их применение довольно сложным делом»²;

¹ Бахин С.В. Субправо: правовая природа и назначение //Правоведение. 2002.№2.С.146

² Базедова Ю. Возрождение процесса унификации права: европейское договорное право и его элементы //Государство и право. 2000. № 2. С.65.

в-третьих, конвенции не содержат исчерпывающей регламентации регулируемых вопросов, что вызвано стремлением разработчиков сделать договор, приемлемым для максимально широкого числа государств¹. Как следствие, унификация носит «лоскутный» характер²;

в-четвертых, нормы международных договоров не являются составной частью внутреннего законодательства государства без их ратификации, при этом многие международные договоры подписаны, но не ратифицированы государствами-участниками, таким образом, не оказывают влияние на национальное право.

Таким образом, создание и последующее применение международных конвенций представляет собой длительный процесс, который не всегда способен отразить потребности действительности. В последнее время все чаще высказываются мнения о том, что будущее за всемирным развитием новых, более гибких, форм права, а именно: программ, рамочных законов, модельных актов и т.д. Все чаще результатом деятельности международных организаций становятся не международные конвенции или соглашения, а резолюции, содержащие так называемые «мягкие» нормы. В настоящее время «документы рекомендательного характера становятся эффективным средством регулирования международных экономических отношений на субгосударственном уровне»³. Прежде всего это объясняется тем, что нет необходимости в государственном восприятии этих документов для последующего их применения, таким образом, пропускается длительная стадия создания унифицированных норм и адаптация их на уровне национального права. «Нормы «мягкого» права характеризуются гибкостью и способностью приспособляться как к своеобразию регулируемых отношений, так и к интересам субъектов»⁴.

Термин «мягкое» право («soft law») является общим понятием для всех видов норм, соблюдение которых не обеспечивается принудительно от имени государства. Несмотря на то, что вопрос о существовании норм «мягкого» права является дискуссионным, большинство авторов, как зарубежной, так и российской юридической литературы придерживаются мнения о том, что нормы «мягкого» права, носящие рекомендательный характер, могут стать юридически обязательными нормами, так как установленные ими правила поведения могут в дальнейшем перейти в договорные или обычные международно-правовые нормы⁵.

¹ Бахин С.В. Указ. соч. С.145.

² Базедов Ю. Указ. соч. С.65

³ Глобализация и развитие законодательства. Очерки /Отв. Ред. Ю.А. Тихомиров, А.С. Пиголкин. М. 2004. С.93.

⁴ Безбородов Ю.С. Роль мягкого права в международно-правовом регулировании // Международное публичное и частное право. 2004. № 6. С.3

⁵ Подробнее см.: Международное право: Учебник /Под. ред. Ю.М. Колосова, В.И. Кузнецова. М.: Международные отношения, 1998. С. 22-23; Antonio Cassese. International Law. Oxford University Press, 2001. P. 160-161

В качестве примера документа, содержащего нормы «мягкого» права, можно привести Принципы европейского договорного права, появление которых было воспринято неоднозначно. Связано это, прежде всего, с тем, что указанные своды договорного права не предполагают никакой ратификации или утверждения со стороны государств, а для их применения участниками международного коммерческого оборота достаточно наличия воли сторон.

Нормы Принципов ЕДП ни в одной из стран-участниц ЕС не стали действующим правом, а потому применяются только как право договора (*lex contractus*), т.е. в качестве норм, которые по взаимному согласию сторон регулируют существо их отношений в договоре между ними¹. В настоящее время Принципы ЕДП часто используются субъектами бизнеса, что еще раз подтверждает эффективность «гибкого права», способного регулировать наиболее сложные и динамично развивающиеся отношения.

Е.М. Мамочкина,
Саратовский государственный
аграрный университет
им. Н.И. Вавилова

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

В последнее время все большее внимание уделяется проблемам стратегического развития России в рамках реализации приоритетных национальных проектов. Программа приоритетных национальных проектов была сформулирована в качестве основной доктрины развития России Президентом РФ В.В. Путиным 5 сентября 2005 года в обращении к правительству, парламенту и руководителям регионов. В качестве приоритетных направлений «инвестиций в человека» было выделено здравоохранение, образование, жилье, развитие АПК.²

Целью разработки национальных проектов является определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе.

Исторически сложившиеся неравенство социально-экономического развития субъектов РФ, безусловно, оказывает влияние на стратегию и тактику при проведении государственной социально-экономической политики. Сохранение территориальной целостности России требует исполнения конституционных принципов федеративных отношений, укрепления единства

¹ Цвайгерт К., Кету Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. В 2-х томах. Том I. Пер. с нем. М. 1998. С.252.

² URL: <http://archive.kremlin.ru> Дата обращения: 01.05.2010.

власти, повышения ответственности власти за реализацию полномочий по предметам исключительного и совместного ведения.

Социально-экономическое развитие регионов и страны в целом является одной из главных задач в деятельности органов государственной власти, как Федерации, так и ее составных частей. Как отмечает С.С. Собянин, развитие страны в целом невозможно без учета статуса региональных составляющих – эффективного функционирования социальной и экономической сфер субъектов РФ¹.

Так ст. 7, 8 Конституции РФ гарантируются минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Помимо конституционных положений, определяющих социально-экономическое развитие Федерации, большую роль играют положения Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ в редакции от 05.04.2010 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»². Указанный закон закрепляет компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области социально-экономического развития субъектов Российской Федерации; устанавливает экономическую основу деятельности субъектов Российской Федерации; состав объектов собственности субъектов Федерации; структуру регионального бюджета.

Если говорить о нормативно-правовых актах, определяющих социально-экономическое развитие Саратовской области, следует назвать Закон Саратовской области от 03.12.2009 г. 201-ЗСО «О развитии малого и среднего предпринимательства в Саратовской области»³, Закон Саратовской области от 30.07.2008 г. 220-ЗСО «О физической культуре и спорте»⁴, Закон Саратовской области от 28.04.2005 г. 33-ЗСО «Об образовании» (действ. в ред. от 30.07.2008г.)⁵ и др.

Динамика политического и экономического развития Российской Федерации на протяжении нескольких последних лет, как отмечает А.Ю. Левицкая, свидетельствует о том, что время создания основ новой государственности, новой социально-экономической модели общества, сопровождаемое переоценкой ценностей, поиском новых путей развития,

¹ См.: Собянин С.С. Правовые основы социального развития субъектов Федерации // Журнал российского права. 2005, № 12. С. 43.

² См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2010. № 14. Ст. 1549., № 14. Ст. 1738.

³ См.: СЗ Саратовской области. 2009. № 30. Стр. 9784.

⁴ См.: СЗ Саратовской области. 2008. № 14. Стр. 2788

⁵ URL: <http://www.srd.ru> Дата обращения 12.05.2010.

бурной и не всегда согласованной правотворческой деятельностью, близко к завершению¹.

В целях реализации приоритетных национальных проектов на территории Саратовской области Постановлением Правительства Саратовской области от 26 декабря 2005 года № 446 – П «О реализации приоритетных национальных проектов на территории Саратовской области»² в редакции от 7 июля 2009 года образован Совет по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике при Правительстве Саратовской области. Данный Совет создан в целях обеспечения взаимодействия между территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти области, органами местного самоуправления, общественными объединениями, научными учреждениями и другими организациями при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией приоритетных национальных проектов на территории Саратовской области. Совет находится в тесной взаимосвязи с федеральными органами государственной власти, что способствует решению вопросов, связанных с реализацией приоритетных национальных проектов на территории Саратовской области, выработкой и реализацией демографической политики, проводимых территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти области.

В.А. Пленкин³, Л.Н. Васильева⁴, Ю.К. Толстой⁵ и др. говорят о том, что в целях совершенствования государственного устройства, политической организации общества, и форм обеспечения национально-культурного единства необходимо создание эффективного отлаженного механизма разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов. Такой механизм поможет обеспечить максимальную эффективность реализации властных полномочий в интересах граждан.

Таким образом, можно сделать следующие выводы, социально-экономическое развитие регионов и страны в целом является одной из главных задач в деятельности органов государственной власти, как Федерации, так и ее составных частей. Необходимо выработать четкую схему нормативно-правовых актов, которые должны сводиться к следующему: Конституция должна содержать правовые основы выработки моделей взаимодействия власти, общества и бизнеса, во исполнение Конституции разрабатываются

¹ См.: *Левицкая А.Ю.* Национальные проекты: от идеи к практике ее реализации // Журнал российского права. 2006, № 4. С. 15.

² URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 11 мая 2010).

³ *Пленкин В.А.* Проблемы разграничения полномочий органов власти разного уровня в области обеспечения прав граждан на охрану здоровья // Российский юридический журнал. 2007, № 2. С. 69 – 71.

⁴ *Васильева Л.Н.* Взаимоотношения федеральных органов исполнительной власти: пути совершенствования // Журнал российского права. 2000, № 8. С. 166.

⁵ *Толстой Ю.К.* Проблемы разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере законодательной деятельности // Журнал российского права. 2005, № 12. С. 66–69.

федеральные законы, которые закрепляют принципы таких взаимодействий, и законы субъектов РФ, которые конкретизируют те или иные полномочия субъектов РФ в различных сферах.

В.А. Мелихов,
Саратовский государственный
университет
им. Н.Г. Чернышевского

ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ: ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ

Рассмотрение вопроса об особенностях процессуальной ответственности целесообразнее начать с краткого анализа понятия юридической ответственности.

Юридическая ответственность – это вид государственного принуждения, который осуществляется государством на основе норм права. Такое представление юридической ответственности господствует в российской юридической литературе и отражено во многих определениях этой категории, которые приводятся в работах таких теоретиков права, как О.С. Йоффе, М.Д. Шаргородский, И.А. Галаган (50-е гг. XX в.), И.С. Самошенко, М.Х. Фарухшин (70-е гг. XX в.)¹.

По мнению Л.С. Явича, юридическая ответственность – это «применение соответствующей санкции нарушенной правовой нормы»².

По мнению О.С. Йоффе, «гражданско-правовая ответственность – прежде всего санкция за правонарушение, последствие, установленное на случай его совершения...»³. Состояние ответственности – это такой момент правоотношения, когда в действие вступает правоохранительная и принудительная сила государства, приводящая в действие соответствующую санкцию.

Ряд ученых отождествляют юридическую ответственность с обязанностью правонарушителя претерпевать лишения⁴. В.И. Крусс считает

¹ См.: Йоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М., 1961. С. 314, 318; Самошенко И.С., Фарухшин М.Х. Сущность юридической ответственности в советском обществе. М., 1974. С. 6; Галаган И.А. К вопросу о понятии ответственности по советскому праву // Ученые записки Новгородского педагогического института. Т. 4. Новгород, 1958. С. 255.

² Явич Л.С. Право и социализм. М., 1982. С. 136.

³ Йоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву. Л., С. 19.

⁴ См.: Сухоруков Г.К. Освобождение от ответственности по советскому праву: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1972. С. 17; Кондратьева С.Л. Юридическая ответственность: соотношение норм материального и процессуального права: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 42; Шиндяпина М.Д. Стадии юридической ответственности. М., 1998. С. 25; Чураков А.Н. Принципы юридической ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. С. 9; Алексеев С.С. Социальная ценность в советском праве. М., 1971. С. 371; Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 316-345;

наиболее убедительной трактовку юридической ответственности как охранительной обязанности правонарушителя и определяет ее как обязанность правонарушителя совершить правомерно установленные действия или понести (претерпеть) правомерно назначенное наказание¹.

И.Н. Сеякин понимает под юридической ответственностью «возникшее из правонарушений правовое отношение между государством в лице его специальных органов и правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпеть соответствующие лишения и неблагоприятные последствия за совершенное правонарушение, за нарушения требований, которые содержатся в нормах права»².

Все сложившиеся в юридической науке концепции юридической ответственности, раскрывающие понятие негативной юридической ответственности, не исключают друг друга, т.к. ответственность за правонарушение характеризуется и обязанностью претерпеть негативные последствия в виде ограничений материального, правового или личного характера, и осуждением самого правонарушителя и его деяния, и государственным принуждением, и реализацией санкции, предусматривающей наказание (взыскание). При этом реализация ответственности происходит в рамках охранительных правоотношений.

На наш взгляд, рассматривая вопрос об ответственности субъектов процессуальных отношений, необходимо учитывать особенности, отраслевую специфику, конкретной отрасли процессуального права, не выходя за рамки общей концепции процессуальной ответственности.

К таким особенностям можно отнести:

1. субъектный состав участников отношений;
2. их содержание (права и обязанности, составляющие диспозицию нормы конкретной отрасли);
3. особенности состава (прежде всего объективной стороны) процессуального нарушения;
4. характер негативных последствий для нарушителя.

Следует отметить, что рассмотрение вопроса о процессуальной ответственности с заявленной нами позиции, как особой формы государственного принуждения, предполагает рассмотрение данного института с публично-правового подхода. При этом мы не умаляем значимости частного юридического процесса.

Арбитражный суд вправе наложить судебный штраф на лиц, участвующих в деле, и иных присутствующих в зале судебного заседания лиц за проявленное ими неуважение к арбитражному суду. Судебный штраф за неуважение к суду налагается, если совершенные действия не влекут за собой

Петелин А.И. Соотношение правовой и общественной ответственности в социалистическом обществе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1968. С. 5.

¹ *Крусс В.И.* Конституционное правоупользование и юридическая ответственность // Государство и право. 2007. № 6. С. 13.

² *Сеякин И.Н.* Юридическая ответственность. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. С. 543.

уголовную ответственность. Судебные штрафы, наложенные арбитражным судом на должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления и других органов, организаций, взыскиваются из их личных средств¹.

Законодательный критерий деления норм, предусматривающих меры ответственности не совершенен. Так, некоторые ученые, исследующие отраслевую процессуальную ответственность, замечали, что меры «процессуальной ответственности» могут находиться, как в составе материальных отраслей, так и процессуальных.

Другим примером регулирования процессуальной ответственности как нормами материального, так и процессуального права является рассмотрение дел о несостоятельности (банкротстве) юридических лиц. В соответствии со ст. 1 Федерального закона РФ «О несостоятельности (банкротстве)» указанный акт в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации устанавливает основания для признания должника несостоятельным (банкротом), регулирует порядок и условия осуществления мер по предупреждению несостоятельности (банкротства), порядок и условия проведения процедур, применяемых в деле о банкротстве, и иные отношения, возникающие при неспособности должника удовлетворить в полном объеме требования кредиторов².

Мы наблюдаем смешение материальных и процессуальных норм при урегулировании однородных (процессуальных) общественных отношений. Такое положение не может не отразиться на особенностях ответственности, которая возникает в рамках данных отношений. Ее правовой основой будут как нормы материального, так и процессуального права.

Таким образом, процессуальная ответственность обладает следующими характерными чертами:

1. применяется только к участникам процессуальных отношений;
2. закреплена как в нормах материального, так и процессуального права;
3. основанием ее наступления является неисполнение либо ненадлежащее исполнение участниками процесса своих процессуальных обязанностей;
4. меры процессуального воздействия носят двойственный характер: затрагивающие имущественное положение участника процесса (штраф; возложение судебных расходов за неисполнение процессуальной обязанности и др.) и не затрагивающие имущественного положения нарушителя, но касающиеся реализации его процессуальных прав (оставление искового заявления без движения, возвращение искового заявления, оставление иска без рассмотрения и т.д.);
5. процессуальная ответственность представляет собой особую процессуальную форму государственного принуждения.

¹ СЗ РФ. 2002. №30. Ст. 3012.

² СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

6. реализуется процессуальная ответственность государственными органами, либо должностными лицами в рамках закрепленных в действующем законодательстве полномочий;
7. основанием наступления процессуальной ответственности является совершение правонарушения, предусмотренного соответствующей нормой, посредством неисполнения либо ненадлежащего исполнения субъектом процессуальной обязанности, полномочий государственного органа, либо должностного лица, а также злоупотребление субъектами своими правами;
8. субъектом процессуальной ответственности могут являться физические и юридические лица, а также государственные органы и должностные лица;
9. процессуальная ответственность реализуется только в публичных правоотношениях.

Процессуальная ответственность – это особая форма государственного принуждения, которая выражается в принудительной реализации законодательно закрепленных санкций правовых норм к субъектам процессуальных отношений в случае невыполнения или ненадлежащего исполнения ими своих процессуальных обязанностей, полномочий, а также за злоупотребление ими процессуальными правами (полномочиями).

А.А. Меньшикова,
Саратовская государственная
консерватория
им. Л. В. Собинова

ВЛАСТЬ И ОБЩЕСТВЕННОСТЬ: СПОРЫ ВОКРУГ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ Ф.Д. РУЗВЕЛЬТА В 30-е ГОДЫ XX ВЕКА

30-е годы XX века – сложный, противоречивый и драматичный период в истории многих народов. Сосдиненные Штаты не явились исключением. Предвоенное десятилетие стало серьезным испытанием, как для американской экономики, так и для всей политической системы США.

Материалы многочисленных пресс-конференций¹ и знаменитые радиобеседы «у камелька» свидетельствуют о разработке грандиозных программ выхода из экономического кризиса. Ф. Рузвельт первым среди больших политиков оценил огромную силу нового средства массовой информации – радио². Он пленял радиоаудиторию своими выступлениями, установив беспрецедентный доверительный тон между лидером и народом. Во

¹ Пресс-конференции проходили регулярно по вторникам и пятницам. Как правило, речь шла о текущем законодательстве, о главных назначениях, а также обо всем, что могло вызвать общественный интерес.

² Трансляцией бесед «у камелька» занимались 3 радиостанции: «Нэшнл», «Колумбия», «Мьючюзл». 900 радиостанций покрывали эфир всей страны.

время трансляций радиобесед «у камелька» вся страна собиралась вокруг своих радиоприемников. В первую очередь Рузвельт вселял уверенность в души рядовых американцев. И благодаря этому президент заручался поддержкой американской общественности при проведении реформ.

Именно в эти годы начала складываться разветвленная, социально значимая и материально обеспеченная система опросов общественного мнения – своеобразная индустрия опросов. Расширились политические задачи опросов. Наряду с изучением настроений американцев опросы все шире использовались для выявления отношения различных слоев населения к проблемам внутренней и внешней политики. Основными заказчиками исследований у служб опросов выступали различные средства массовых коммуникаций, политические партии. Так, с самого начала своей деятельности Американский институт общественного мнения Дж. Гэллага был связан, главным образом, с республиканской партией, а служба Харриса – с демократической.

Пик деятельности данных институтов приходится на 1937-1938 годы. В это время в конгрессе активно обсуждались два законопроекта – билль о реорганизации органов исполнительной власти и билль о Верховном суде. Оба законопроекта рассматривались противниками «нового курса» как две части одного процесса – стремления президента к диктатуре. Нас будет интересовать общественный резонанс в отношении первого билля.

Впервые страна услышала о законопроекте в январе 1937 года. Как выразился один репортер New York Times, «это был потрясающий, почти революционный план модернизации исполнительной ветви власти»¹. Конгресс встретил билль настороженным молчанием. Многие объясняли это результатом прошедших в 1936 г. выборов, когда республиканская партия потерпела сокрушительное поражение.

Ведущие журналы деловых кругов «Business Week», «Magazine of Wall Street», более умеренные по своей направленности общеполитические журналы «Time», «News Week» наперебой публиковали интервью, взятые у сенаторов и конгрессменов. После первого оцепенения все противники «нового курса» припомнили первую инаугурационную речь президента, в которой прозвучало «требование» чрезвычайных полномочий (т. е., по их мнению, – диктаторских полномочий). Ф. Рузвельта уже прямо называли «диктатором», стремящимся прибрать к рукам не только экономику страны, но и конгресс².

В этой связи интересны результаты опросов населения в январе 1937 г. 53% опрошенных американцев были уверены в том, что конгресс предоставит президенту реорганизационные полномочия. И 63% были уверены, что данная мера противоречит основам конституции. Однако, ни на первой сессии 75 конгресса, ни на его чрезвычайной сессии в ноябре 1937 года проект административной реформы не был принят.

¹ New York Times. 13.01.1937. P.4.

² New York Times. 17.01.1937. P.7.

³ Magazine of Wall Street. 16.01.1937. P. 412.

Политическую обстановку накалял очередной экономический кризис. Результаты опросов показали, что популярность президента осенью 1937 года резко упала. Большинство американцев верили в то, что экономические проблемы в стране и реорганизационный проект каким-то образом взаимосвязаны. Во многом этому способствовала агитационная деятельность Национального комитета по поддержке конституционного правительства. Возглавлял его республиканец Фрэнк Ганнетт, владелец одной из крупнейших газетных монополий в США. Основная деятельность данного комитета была направлена на обработку общественного мнения и фактически использовалась в антирузвельтовских целях.

В ходе борьбы против административной реформы им был задействован, опробованный уже на провале законопроекта о Верховном суде, пропагандистский механизм. Внимание уделялось как рядовым гражданам, так и влиятельным людям на руководящих постах. Комитет разослал 850 тыс. писем, содержащих угрозы в адрес билля и призывы оказывать давление на своих представителей в конгрессе. Данное действие привело к тому, что от избирателей в адрес конгрессменов пошел поток телеграмм с требованиями помешать принятию закона. К этой акции присоединилась и пресса. Так, республиканская газета N. Y. Herald Tribune призывала всех граждан таким образом «исполнить долг избирателя»¹. А скандально известный радиопроповедник Чарльз Кофлин убеждал своих прихожан в том, что необходимо «остановить президента как когда-то Вашингтон остановил Георга III...»².

Подобной деятельностью занималась и патриотическая организация «Paul Revere», названная в честь героя войны за независимость Пола Ривера. Члены этой организации как бы говорили о продолжении традиции бороться до конца за свои права. В апреле 1938 года этой группой была организована протестная демонстрация. Как заявил Ф. Ганнетт, 25 тысяч демонстрантов с плакатами «Провал биллю» прошли по улицам г. Вашингтона. Корреспонденты же N. Y. World Telegram и Newsweek насчитали только 142 человека.

«Масло в огонь подливали» сами редакторы газет и их репортеры, ладкие до дешевых сенсаций. Под впечатлением от распространения тоталитаризма в Европе газеты подняли истерию. N. Y. World Telegram опубликовала статью, в которой сравнивала «самого большого Демократа нашего времени с самым кровавым деспотом А. Гитлером»³.

Наряду с ядовитыми обвинениями в адрес Ф. Рузвельта, в печати появились материалы и в его защиту. Washington Times писала: «Мир признал Рузвельта как либерального лидера... И только в собственной стране его называют диктатором...»⁴. Сенатор Бирнс указывал на то, что большинство

¹ U. S. Congressional Record. Appendix. 75th Congress, 3d session. Washington, 1938, V. 83. Part 9. P. 1190.

² New York Times, 28.03.1938. P.3.

³ U. S. Congressional Record. Appendix. 75th Congress, 3d session. Washington, 1938. V. 83. Part 9. P. 1189.

⁴ Ibid. P. 1188.

избирателей не читали текст законопроекта. Их «представления взяты из прессы и пропаганды, это вводит их в заблуждение и укрепляет в вере, что президент выдвигает дьявольский план присвоения всей власти правительства и установления диктатуры»¹.

В апреле 1938 года после очередных слушаний законопроект был снова возвращен на доработку в комитеты конгресса. Американская общественность расценила провал билля как личное поражение президента. Министр внутренних дел Гарольд Икес отметил, что «новым было то, что данная тема полностью завладела радио и газетами...»². Корреспондент общеполитического журнала «New Republic» писал, что «реорганизационный билль был интересен... в качестве отражения настроения общественности...»³. Сам же Ф. Рузвельт отказывался признавать окончательное поражение и верил, что законопроект не прошел из-за разногласий в деталях. Новый проект закона был внесен на обсуждение в конгресс в феврале 1939 года, а в марте его уже одобрили. Причем дебаты по его поводу были почти лишены былого напряжения. Сам законопроект представлял собой лишь бледную копию предложений 1937 года. Он был лишен практически всех спорных пунктов. Таким образом был достигнут некий компромисс между президентом и конгрессом.

В заключение необходимо отметить, что административная реформа встретила сопротивление как у конгресса, так и у рядовых граждан США. В первом случае противостояние выросло из-за нежелания конгрессменов терять свои сферы влияния в федеральных ведомствах. Влиятельные группы и лоббистские организации развернули широкую пропаганду с целью поколебать авторитет Ф. Рузвельта. Их действия попали на благодатную почву. Усилившийся экономический кризис осенью 1937- весной 1938 гг., опасность распространения тоталитаристских тенденций в мире – все это способствовало тому, что к рузвельтовской оппозиции примкнули обычные американцы. Поскольку тоталитаризм ассоциировался, прежде всего, с сильным государством, подчиняющим все сферы жизни, то стремление Рузвельта к усилению президентской власти, как раз и настораживало многочисленных противников «нового курса», которые выступали против усиления роли государства и принижения индивидуальных свобод.

¹ Ibid. P. 1189.

² Ray J. M. The Defeat of the Administration Reorganization Bill // Southwestern social science quarterly. Vol. 20. № 2. 1939. P. 124.

The New Republic: a journal of opinion. V. 94. (13.04.1938) P. 291.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Право на экономическую деятельность в сочетании с правом частной собственности составляют ядро рыночной экономики, формирующейся сегодня в Российской Федерации. Действующая Конституция обязывает государство обеспечивать свободу экономической деятельности и поддерживать конкуренцию, запрещая лишь монополизацию этой деятельности и недобросовестную конкуренцию, и провозглашает равенство всех форм собственности и равную их защиту.

Экономическая деятельность – понятие довольно широкое. Оно включает в себя, в том числе, и предпринимательскую деятельность. Поэтому в рамках данной статьи представляется возможным пользоваться ими как синонимами.

Основы или принципы экономической деятельности – это основополагающие начала, закрепленные в Конституции РФ. Они образуют правовую основу современной экономики и способствуют эффективной защите прав и свобод участников рынка. В качестве основных, на наш взгляд, следует выделить: принцип свободы экономической деятельности, принцип многообразия и юридического равенства форм собственности, принцип единого экономического пространства, принцип государственного регулирования предпринимательской деятельности, принцип свободы конкуренции и ограничения монополистической деятельности, принцип законности и пр.

Охарактеризуем их кратко:

– принцип свободы экономической деятельности закреплен в ст. 8, 34, 35, 74, 75 Конституции России. Он является важнейшей гарантией осуществления предпринимательской деятельности в России. Содержанием данного принципа выступает право лица заниматься любой, не запрещенной законом предпринимательской и иной экономической деятельностью, а также обязанность государства защищать субъектов от любого необоснованного вмешательства в эту деятельность или ее ограничения со стороны других лиц, а также гарантировать такое невмешательство со стороны самого государства. Практическое осуществление этого принципа чрезвычайно важно для России, где предпринимательская деятельность после долгих лет преследования была легализована только в 1990 году. Закрепление свободы экономической деятельности на уровне конституционного принципа означает предоставление государственных гарантий защиты данной свободы (например, в виде единого экономического пространства), создание государством предпосылок

экономической деятельности и обеспечение защиты прав предпринимателей (например, запрет монополистической деятельности и защита конкуренции)¹.

Принцип свободы экономической деятельности в юридической литературе определяется в качестве универсального, объединяющего в своем составе несколько самостоятельных принципов правового регулирования отношений в сфере предпринимательской деятельности (например, принцип свободы договора, свободы конкуренции и др.)².

Нельзя не сказать о том, что наряду с конституционной конструкцией «свобода экономической деятельности», Конституционный Суд РФ оперирует также понятием «экономическая свобода», которое впервые было использовано в Постановлении КС РФ от 24 февраля 2004 г. № 2-П. В частности в ч.3 Постановления формулируется, что «Статья 8 (часть 1) Конституции РФ в качестве одной из основ конституционного строя провозглашает свободу экономической деятельности. Принципом экономической свободы предопределяются конституционно-гарантируемые правомочия, составляющие основное содержание конституционного права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности»³. Думается, что подобная текстовая замена вряд ли корректна. Очевидно, что конструкции «экономическая свобода» и «свобода экономической деятельности» не тождественны. Они соотносятся между собой как общее и частное. Экономическая свобода – понятие не правовое, довольно широко трактуемое. Следует согласиться с тем, что оно включает в себя свободу предпринимательской и иной экономической деятельности, единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, равенство различных форм собственности, защиту частной собственности, свободу договора, поддержку конкуренции⁴.

– принцип многообразия и юридического равенства форм собственности вытекает из ст. 8, 9, 34, 35 Конституции РФ. Согласно ему, законодательством не могут устанавливаться какие-либо привилегии или ограничения для различных форм собственности, участникам предпринимательской и иной экономической деятельности, ведущих данную деятельность с использованием имущества, находящегося в государственной, муниципальной или частной собственности.

¹ См.: Институт прав человека в России /Т.Н. Комкова, Т.Г. Даурова, О.И. Цыбулевская и др. /Под ред. Г.Н. Комковой. Саратов, 1998. С. 135.

² См.: Бельх С.В. Свобода предпринимательской деятельности как конституционно-правовая категория в Российской Федерации. СПб, 2005. С. 66.

³ См.: Постановление конституционного суда РФ от 24.02.2004 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 74 и 77 Федерального Закона «Об акционерных обществах», регулирующих порядок консолидации размещенных акций акционерного общества и выкупа дробных акций, в связи с жалобами граждан, компании «Кадет Интеблимент» и запросом Октябрьского районного суда города Пензы» //СЗ РФ. 2004. № 9. Ст. 830.

⁴ См.: Дедов Д.И. Общее благо как система конституционных критериев правомерного регулирования экономики. М., 2003. С. 54.

– принцип единого экономического пространства «свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств на территории РФ», регламентирован в ст. 8, 74 Конституции РФ. Из него следует, что на территории РФ не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Ограничениями данной свободы могут явиться обстоятельства, угрожающие безопасности жизни и здоровья людей, в случае которых органы власти издадут соответствующие федеральные законы, направленные на ограничение указанного принципа. По собственной инициативе, органы местного самоуправления, органы исполнительной власти субъекта РФ, федеральные органы исполнительной власти такие ограничения вводить не вправе.

– принцип государственного регулирования предпринимательской деятельности присущ любой рыночной экономике. Однако в условиях излишнего вмешательства государства в рынок чаша весов может склониться в сторону удовлетворения интереса отдельных слоев государственной бюрократии. Данный принцип предполагает замену прямого административного воздействия на субъекты экономической деятельности на косвенные экономические меры.

– принцип свободы конкуренции и ограничения монополистической деятельности сформулирован в ст. 34 и 8 Конституции РФ. В соответствии с ним, «не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию». Соблюдение данного принципа является необходимым условием для развития рыночной экономики и осуществления предпринимательской деятельности.

– принцип законности является общеправовым. Соблюдение данного принципа является основой построения правового государства. Сама экономическая деятельность должна осуществляться при строгом соблюдении законов и нормативных правовых актов. Принцип законности выражается в обеспечении защиты прав и законных интересов граждан, юридических лиц и охраны правопорядка. Указанный принцип предполагает, что государство должно обеспечивать законность деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, регулирующих предпринимательскую деятельность, а так же законность правовых актов¹.

Кроме того, в науке выделяют так называемые синтетические (не закрепленные в законодательстве) принципы регулирования экономических отношений. К ним относят: принцип социального рыночного хозяйства; принцип правового обеспечения государственного планирования и прогнозирования экономического развития государства; принцип равномерного

¹ См.: Кутюков Д.В. Конституционное право на осуществление предпринимательской деятельности в России // 60-летие Всеобщей декларации прав человека и 15-летие Конституции Российской Федерации: итоги и перспективы: Материалы IX Междунар. науч. конф. Москва, 16 апреля 2009 г. / Под ред. Н.И. Архиповой, Н.И. Косяковой. М., 2009. С. 278-279.

и гармоничного развития регионов и отраслей; принцип стимулирования роста доходов и богатства, а также принцип их справедливого распределения¹.

Резюмируя изложенное, отметим, что конституционные принципы являются отправной точкой формирования экономических отношений. Их правовое закрепление – важный фактор регулирования государственной политики в области экономики. Правовая доктрина и правоприменительная практика наполняют конституционные нормы, регулирующие экономические отношения, более конкретным содержанием, что вытекает из идеи правового государства, принципов демократизма, приоритета прав и свобод человека и гражданина.

Т.В. Милушева,
доцент Поволжской
академии государственной
службы
им. П.А. Столыпина (г. Саратов)

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОГРАНИЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Необходимость исследования проблемы пределов деятельности государства детерминирована с одной стороны уровнем развития современного общества, требующего высокого качества власти, с другой – негативными тенденциями в государственном управлении: коррупцией, бюрократизмом, нарушением прав человека, особенно в социальной, жилищной, политической (избирательные права) сферах и т.п.

Среди ученых-правоведов нет однозначной позиции по вопросу о пределах границ власти. В советской юридической литературе существовало мнение о том, что социалистическая государственная власть независима в своей деятельности². В то же время высказывалась мысль, что свободное усмотрение государства при решении своих внутренних вопросов имеет объективные пределы³.

Исследуя означенную проблему, речь следует вести не только об объективных экономических, политических, культурных пределах деятельности государства, но и о связанности власти с ю же созданным правом (законом). Тем более, что положения об ограничении государственной власти получили нормативное закрепление в конституциях некоторых государств. Так, принцип ограничения государственной власти получил нормативное закрепление в ч. 1 ст. 4 Конституции Албании «Закон составляет основу и

¹ См.: *Брызгунова О.В.* Конституционные принципы регулирования экономических отношений Российской Федерации и субъектах Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2010. С. 10.

² См.: *Копейчиков В.В.* Механизм Советского государства. М., 1968. С. 73.

³ См.: *Витченко А.М.* Теоретические проблемы исследования государственной власти. Саратов, 1982.

ограничивает деятельность государства», в ч. 1 ст. 5 Конституции Швейцарии в качестве принципа правового государства провозглашается, что «Основой и пределом государственных действий является право», ч.2 ст. 35, развивая это принципиальное положение для публичных субъектов, гласит: «Тот, кто выполняет государственные задачи, связан основными правами и обязан содействовать их осуществлению».

Идеи связанности власти воспринимаются и на постсоветском пространстве, например, Основной закон предусматривает, что «в Азербайджанской Республике государственная власть ограничивается во внутренних вопросах только правом, во внешних вопросах – только положениями, вытекающими из международных договоров, стороной которых является Азербайджанская Республика».

Анализ Конституции России, позволяет говорить о том, что природа конституционных ограничений государства кроется, прежде всего, в провозглашении человека, его прав и свобод высшей ценностью, и закреплении его *обязанности* признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ). Обязанности в отношении государства закреплены в ч. 2 ст. 15: соблюдать Конституцию РФ и законы; а также в ч. 2 ст. 24: обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Б.С. Эбзеев указывает, что обязанности государства вытекают из принципов, целей, задач, основных направлений государственной деятельности, конституционных прав¹.

Между тем, с точки зрения теоретической науки, юридическая обязанность определяется как *закрепленная необходимость*. Правообязанный субъект должен исполнить *известные действия*². Стоит признать особый характер конституционной обязанности, которая не может быть детализирована так же как в сфере частного права. Однако в действующей российской Конституции обязанности сформулированы размыто, нечетко, «между строк», требуют профессионального прочтения и толкования. Н.И. Матузов обоснованно подчеркивает, что в условиях современной России, когда уровень доверия к власти весьма низок, а степень требовательности к государству, его обязанностям, ответственности возрастает, гораздо важнее четко прописать и конкретизировать обязанности власти, всех ее ветвей, структур, чиновников, ибо одной общей конституционной нормы, что признание, соблюдение и защита прав человека и гражданина – обязанность государства, – явно недостаточно³.

Положительным примером в этом смысле может служить Конституция Португалии, где четко прописаны обязанности государства в различных сферах общественной жизни. Например, в ч. 1 ст. 18 Основного закона

¹ См.: Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007. С. 99-100.

² См.: Теория государства и права /Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2006. С. 504.

³ См.: Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2004. С. 300.

сформулирована общая обязанность для государственных и частных учреждений гарантировать конституционные нормы прямого действия о правах и свободах (аналогичная норма есть в российской Конституции). В ее развитие раздел III Конституции «Социально-экономические права и обязанности, обязанности в области культуры» предписывает государству конкретные действия по реализации его обязанности в отношении конкретных прав граждан.

Приведем лишь один пример. Так ст. 50 Конституции Португалии устанавливает в ч.1 права трудящихся, а ч.2 закрепляет: Государство обязано обеспечить условия труда, вознаграждение и отдых, на которые трудящиеся имеют право, а именно: а) установить и индексировать единую для всей страны минимальную заработную плату, учитывая среди прочих факторов потребности трудящихся, рост стоимости жизни, уровень развития производительных сил, требования стабильности экономики и финансов и создание накоплений для развития; б) установить единую для всей страны продолжительность рабочего дня; в) обеспечить специальную охрану труда женщин в период беременности и после родов, труда несовершеннолетних, лиц с ограниченной дееспособностью, а также занятых на особо тяжелой работе или работающих в условиях, связанных с загрязнением, повышенной токсичностью, вредных для здоровья или опасных для жизни; д) систематически расширять сеть центров отдыха и проведения отпусков в сотрудничестве с общественными организациями; е) охранять условия труда и обеспечивать социальные льготы трудящихся-эмигрантов; ф) охранять условия труда работающих студентов. Обязанности государства в той или иной мере конкретизированы в сфере здравоохранения, жилья, защиты семьи, образования, культуры, в том числе физической культуры и спорта. Формулировка в статье Основного закона не только права, но и корреспондирующей ему обязанности представляется весьма удачной. В российских условиях такой вариант юридической регламентации обязанностей государства «работал» бы на устранение правового нигилизма, всеобщей безответственности, недовся между властью и обществом.

Понятие *ответственности* в отношении государства и его представителей содержится единожды в ч. 3 ст. 41 Основного закона. Между тем, положения об ответственности государства, высших должностных лиц, государственных служащих достаточно четко сформулированы в Конституциях европейских государств: Германии (ч.5, 6 ст. 25, ст. 34, ст. 65, ст. 74), Франции (ст. 20, 21, 22, 49 10 ст. 68-1, 72), Австрии (ст.20,23), Чехии (ст. 27, 63, 68), Испании (9, 64, 98, 108, 113, 116, 117, 126, 126, 136, 149), Норвегии (пар. 5,30,35, 75, 99) и др.

Таким образом, правовые пределы деятельности государства воплощаются в Основном законе в различных формах: обязанностях запретах, ответственности и т.д. К сожалению, они не всегда четко определены и поэтому зачастую неоднозначно толкуются самими субъектами права.

Подытожив изложенное, сделаем выводы: во-первых, российская Конституция за редким исключением не содержит правовых ограничений в отношении государства. Ограничения в форме обязанностей запретов,

ответственности закреплены, что называется «между строк». Между тем, демократия не может утверждаться путем деклараций, лозунгов, не подкрепленных обязанностями и ответственностью. Особенно бесперспективно это занятие в условиях особенностей российского общества.

Признание приоритета прав и свобод личности влечет и признание совершенно иной, новой роли государства, а именно: государство существует для человека и его целью является гарантирование реализации прав и свобод, их охрана и защита. Возложение на государство этих обязанностей требует четкого законодательного урегулирования отношений между человеком и государством. Во-первых, Конституция РФ должна быть конкретизирована путем закрепления обязанностей и государства и личности. Этому может быть отведен специальный раздел документа, или по примеру вышеозначенной Конституции Португалии, формулировка статьи может включать право и соответствующую обязанность. Во-вторых, крайне необходимо введение норм об ответственности государства и его представителей: президента, министров, правительства, государственных и муниципальных служащих, судей и др.

А.Е. Михайлов,
Саратовская государственная
академия права

ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА*

В последнее время на волне антиэтатистских¹ и антитоталитарных настроений постсоветского периода широкое распространение в отечественных научных публикациях и общественных дискуссиях получили односторонние и часто упрощенные оценки содержания и характера взаимодействия власти и общества в исторической эволюции России. В концептуальном плане предметом данного исследования является ключевая для российской государственности проблема взаимодействия общества и государственной власти². По большей части это взаимодействие принято сводить к господству принуждающего начала, к подавлению государством самостоятельной жизни общества, что в исторической ретроспективе далеко не всегда соответствовало реальной действительности. Во многих научных исследованиях, в работах отечественных правоведов делаются выводы о якобы исторической предрасположенности России к самовластью и неспособности

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научно-исследовательского проекта № 09-06-00156.

¹ Мы рассматриваем *этатизм* как огосударствление общественной жизни или определяющую, доминирующую роль государства.

² См., например: *Омельченко Н.А.* Этатистский соблазн: власть и общество в России в контексте становления и эволюции национальной государственности // *Право и политика.* 2010. № 6 (126). С. 1037.

русского народа к гражданской самоорганизации. При этом остается практически неизученным главный аспект рассматриваемой проблемы – воззрения русского народа на государство, его отношение к власти, его политические идеалы и правовые ориентиры.

Отмеченные изъяны в подходах отечественной общественной и научной мысли к одной из сложных проблем и политического, и правового развития страны, создающие среди прочего благодатную почву для всякого рода спекуляций и привычного «мифотворчества» российского теоретического и массового правосознания, нельзя объяснить только кризисным состоянием отношений общества и власти и их неупорядоченностью на протяжении всей истории России. В определяющей степени оно зависит от социально-экономических условий, традиционного устройства самого государства, характера и особенностей правовой культуры общества, сложившегося в обществе восприятия власти. Это особенно важно иметь в виду, когда речь идет о российских реалиях правовой жизни. Ведь в российской традиции на рубеже XIX-XX веков, в эпоху великих реформ, государство делало культуру, здравоохранение, образование, науку, а значит и право сферой публичной жизни, а не частью лишь сферы платных услуг, как в западноевропейской цивилизации. Предоставление услуг в правовой жизни общества как функция государственной службы по форме может и должно сочетаться с идеями социального служения согражданам, обществу. Поэтому, в очередной раз хочется надеяться, что современные тенденции к росту открытости и прозрачности в деятельности органов, служб и учреждений правоохранительной службы принимаются в нашей стране необратимый характер. Правоохранительные органы должны последовательно отстаивать принципы, определяющие позицию служения гражданам, обществу, его институтам: открытость, прозрачность, доступность, взаимопонимание и сотрудничество.

Например, по данным ГУВД по Саратовской области, только за 10 месяцев 2009 года в губернии зарегистрировано более 36 тысяч преступлений¹. Преобладают кражи, побои, мошенничество, умышленные убийства, причинение тяжкого вреда здоровью. Большинство преступлений совершается в общественных местах, на улицах. Обсуждение этих проблем прошло в декабре 2009 года в Саратовской Областной Думе на депутатских слушаниях «О мерах по усилению охраны общественного порядка на территории Саратовской области и реализации права граждан на участие в охране общественного порядка». Конечно, на вооружении у милиции появились видеонаблюдатели, сигналы с которых поступают в дежурные части, созданы «островки безопасности», где можно вызвать милицию. Тем не менее, утверждают депутаты, необходимо активно поддерживать создание добровольных народных дружин. В некоторых районах области они уже созданы, в основу их работы положены нормативно-правовые акты местного самоуправления, но на областном уровне необходимой нормативной базы нет. Понятно, что работа дружинников не должна держаться на энтузиазме. В советское время участие в оперативных отрядах стимулировали: предоставлялся бесплатный проезд в общественном транспорте, дополнительные

¹ См.: Нужны ли Саратову народные дружины? //Совфакс. 2010. 14-20 января. № 1 (998).

дни к отпуску. Поэтому при разработке областного закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» необходимо просчитать финансовую составляющую, разработать систему мер морального и материального поощрения граждан, участвующих в охране правопорядка.

Подводя краткий итог, заметим, что в условиях усложнения правовой жизни и проводимых в современной России преобразований особую роль в правоохранительной системе страны призвана играть правоохранительная политика, которая, организуя саму правоохранительную деятельность и оптимизируя юридический инструментарий, имеет собственное содержание и самостоятельное значение наряду с осуществляемыми государством другими видами политики. При этом приоритетные цели правоохранительной политики детерминируются потребностями повышения эффективности самой правоохранительной системы¹. В последнее время, увы, слишком часто защитники порядка становились источниками трагических, скандальных или просто плохих новостей. Поэтому ещё в ноябре прошлого года Президент РФ Д.А. Медведев – глава попечительского совета Ассоциации юристов России – поручил руководству Ассоциации разработать предложения по модернизации наших органов правопорядка². По нашему мнению, необходимо, во-первых, ускорить разработку Федерального закона о государственной правоохранительной службе, который должен определить новые, унифицированные условия деятельности и прохождения службы для всех правоохранительных органов Российской Федерации.

Во-вторых, предлагается для организации эффективного взаимодействия правоохранительных органов изменить статус Совета безопасности РФ и делегировать ему полномочия координатора деятельности органов, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства. Для этого внести дополнение в содержание абзаца первого ст. 13 Закона РФ от 05.03.1992 г. № 2446-1 «О безопасности» и изложить его в следующей редакции: «Совет безопасности РФ является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ в области обеспечения безопасности и координацию деятельности органов, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства». С целью обеспечения задач, решаемых Советом безопасности РФ, предлагается дополнить ст. 15 данного закона абзацем девятым следующего содержания: «осуществление координации деятельности правоохранительных органов в области обеспечения безопасности личности, общества и государства»³. В-третьих, Правоохранительная служба должна развиваться как высокотехнологическая, информационно-аналитическая, инфраструктурная модернизация всей системы управления кадрами и

¹ См.: Трофимов В.В. О приоритетах правоохранительной политики и научном алгоритме её осуществления // Приоритеты формирования правоохранительной политики в современной России: федеральный и региональный аспекты / Под науч. ред А.В. Малько. Тамбов, 2009. С. 132.

² См.: Орлов П. Перегнуть палку // Российская газета. 2010. 28 января.

³ См.: Егоров В.А. Организация правоохранительной деятельности с использованием информационных технологий: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 11-12.

ведомственной системы образования. В-четвертых. Сегодня в государственных органах, службах и учреждениях правоохранительной службы России проводится работа по формированию методологии выработки управленческих решений, направленных на реализацию главной цели развития правоохранительной политики - обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина, вытекающих из нее задач. Достижение этой цели и решение поставленных задач невозможно без антикоррупционного очищения и в обществе, и в правоохранительных органах нашей страны.

В целом же рекомендации по развитию правоохранительной политики в российской правовой жизни можно разделить на две части. В первой - всё, что касается модернизации самих государственных органов, служб и учреждений правоохранительной службы, в том числе и отказа от избыточных функций. Например, забрать у ГАИ задачу регистрации и технического контроля транспортных средств, поручив это Министерству транспорта РФ. Вторая часть посвящена усилению гражданского контроля за правоохранительными органами. При этом самое активное участие в совершенствовании правоохранительной политики должна принять Ассоциация юристов России. Сформулированные рекомендации требуют внимательного рассмотрения и незамедлительного решения, что является важным условием эффективности правоохранительной политики.

Важно, однако, не забывать, что проблема эффективности правоохранительной политики является частью более широкой проблемы - эффективности права вообще. Эффективность же права чаще всего связывается с результативностью его действия, достижением поставленных целей. На наш взгляд, причины низкой эффективности правоохранительной политики объясняются недостатками в самой правоохранительной системе, а в более широком плане - кризисным состоянием общества, особенно его моральной и духовной сферы, низким уровнем правосознания и правовой культуры граждан, засильем правового нигилизма. В то же время повышение эффективности правоохранительной политики зависит и от самой личности. «Если человек хочет видеть свои личные права огражденными и защищенными, он должен вложиться своим правосознанием в эту общественную правовую жизнь и верло участвовать в ее устройении¹. Следует отметить, что коэффициентом эффективности правоохранительной политики может служить число выявленных и предотвращенных правонарушений. Это обычно выражается в показателях, характеризующих состояние законности, правопорядка и стабильности в стране. Поэтому эффективность правоохранительной политики тем выше, чем больше субъектов подчиняется предписаниям права, выполняет требования запретов.

¹ Ильин И.А. О сущности правосознания. М., 1993. С. 17.

ЗАКОННОСТЬ КАК РЕЖИМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА

Идея законности является базисным элементом российского конституционного строя. Законность необходима для обеспечения свободы и прав граждан, построения цивилизованной системы органов государственной власти, функционирования гражданского общества, наконец, для осуществления демократии.

Известно, что законность многими понимается как неукоснительное исполнение законов всеми органами государства, должностными и иными лицами. Беда в том, что большинство людей, не относит себя ни к «государству», ни к «должностным», ни к «иным» лицам. Поэтому и исполнения законов ждут от кого-то, но в свою пользу. Веками формировавшийся принцип «вот придет барин – барин нас рассудит», является, по сути, тем тормозом, который не дает никакой возможности слабым росткам правового самосознания окрепнуть и развиваться.

В юридической науке законность рассматривается как принцип государственной деятельности, как метод государственного управления, как режим системы взаимоотношений населения с государственными органами. В контексте рассматриваемой проблемы, а именно взаимоотношений власти и бизнеса в условиях кризиса, последний подход наиболее актуален. Итак, определение законности как режима взаимоотношений граждан и организаций с субъектами власти подразумевает как неукоснительное исполнение законов всеми органами государства, должностными лицами, гражданами, так и качество принимаемых законов. Это режим, при котором деятельность субъектов основывается на законе, а идеи права, гуманизма, справедливости, свободы и ответственности господствуют над личными интересами. Режим законности складывается только в том случае, когда точное и неуклонное соблюдение законов, реальность и незыблемость прав граждан являются основой жизни общества, его граждан.

Идею воплощения господства права в жизни государства выдвигал ещё Аристотель, считая, что в демократическом обществе именно закон должен властвовать над всеми. Наверное, человечество практически не эволюционирует в гуманитарном плане, если до сих пор праву отводится формально главная, но не основная роль в регулировании общественных отношений. К сожалению, личные, идеологические, политические и другие мотивы и по сей день, «замещают» закон в процессе социального регулирования.

Режим законности необходим во всех областях социальной жизни, но особую значимость он имеет в системе взаимоотношений органов

исполнительной власти между собой и с негосударственными организациями. Это объясняется тем, что в общем объеме властных полномочий, ресурсов, служащих исполнительная власть, безусловно, доминирует над представительной и судебной. Именно поэтому, абсолютно прав Д.Н. Бахрах, который отмечал, что уровень законности в государстве прежде всего зависит от ее состояния в исполнительно-распорядительной деятельности. Когда он здесь низок, то даже если иные ветви государственного механизма неукоснительно выполняют юридические предписания, есть основания говорить о разрушении, кризисе режима законности. Это будут лишь островки законности в море административного своеволия. Мы знаем, что в ряде случаев органы исполнительной власти вынуждены действовать при отсутствии надлежащей законодательной базы, иногда в условиях чрезвычайных обстоятельств, поэтому они и наделены свободой усмотрения, так называемыми дискреционными полномочиями. Вопрос в том, как эти полномочия реализуются и на что в конечном итоге направлены. И это не только проблема правовой и личной культуры служащих; состояния законодательства; но и эффективности такого организационно-правового средства обеспечения законности как контроль. Это парламентский; президентский контроль; деятельность Уполномоченного по правам человека в РФ; нормоконтрольная деятельность, осуществляемая судами; прокурорский надзор и т.д. Эти виды контрольно-надзорной деятельности хорошо известны любому студенту юридического факультета, как и то, что все это должно, но не обеспечивает режим законности во взаимоотношениях власти и бизнеса. Но вернемся к тому, что мы называем законностью – это режим, при котором деятельность субъектов основывается на законе, а идеи права, гуманизма, справедливости, свободы и ответственности господствуют над личными интересами. Совершенно очевидно, что эта теоретико-правовая конструкция является своеобразным идеалом, и поэтому недостижима. Можно лишь приблизительно определить, насколько мы далеки от «эталоны», и что нужно сделать в попытке его достичь. А пока, с коррупцией борются сами коррупционеры; меры административного принуждения принимают формы административного произвола; судебные решения продаются; правоохранительные органы – зачастую не «охраняют», а наказывают...

В заключение хотелось бы процитировать известного публициста, юриста, судебного оратора Анатолия Федоровича Кони, который в конце позапрошлого века писал «власть не может требовать уважения к закону, когда сама его не уважает»².

¹ Административное право: учебник /Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.П. Стариков. М., 2008. С.757.

² Кони А.Ф. Избранное /Сост., вступ. ст. и примеч. Г.М. Миронова и Л.Г. Миронова. М., 1989.С. 7

ПРЯМОЕ ПРЕЗИДЕНТСКОЕ ПРАВЛЕНИЕ КАК МЕРА ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИНТЕРВЕНЦИИ

В настоящее время вопросы, связанные с защитой государства и сохранением его территориальной целостности приобретают не только теоретическое, но и огромное практическое значение. Современная система производства и распределения, требует всё более широкого территориального пространства, жёстко унифицированной правовой системы и чёткого механизма разрешения внутригосударственных конфликтов¹. Таким образом, единство экономического пространства невозможно без единства территориального, народного и правового.

Первостепенное значение при этом традиционно придаётся проблеме согласования интересов, мнений и спорных позиций органов исполнительной власти и других органов управления различных уровней, как самой федерации, так и её субъектов, поскольку именно в сфере взаимоотношений исполнительных органов власти чаще всего возникают ситуации конфликтного характера, служащие основой для последующего федерального вмешательства².

Институт федеральной интервенции является, таким образом, признаком подлинно федералистских отношений в федеративном государстве. В государственном праве многих федераций, институт интервенции однозначно расценивается как «важнейший элемент функционирования всей федеральной системы» и как «важнейший инструмент и эффективное средство контроля штатов в руках центрального правительства»³.

Среди всего многообразия мер федеральной интервенции, предложенных и разработанных учеными, такая мера как прямое президентское (федеральное) правление получила наименьшую практическую реализацию в законодательных актах. Это особенно странно, учитывая, что роль Президента чрезвычайно велика в условиях федеративного государства, само устройство которого направлено на разрешение двух главных и тесно взаимосвязанных задач: гармонизацию межнациональных отношений и рационализацию власти, гарантирующей государство как от конфедерализации, так и от его

¹ Михайлова М.Ю. Институт федерального вмешательства в зарубежных странах и его особенности // Московский журнал международного права. 2004. № 3. С.215.

² Там же. С.211.

³ Домрин А.Н. Федеральная интервенция: особенности правового регулирования в зарубежных странах // Журнал российского права. 1998, № 3. С. 103-104.

унитаризации¹. Институт президентства Российской Федерации стал олицетворением единства государственной власти².

Под прямым президентским правлением понимается перевод в непосредственное управление президента какой-либо части территории государства ввиду ее нестабильного положения. Законодательство Российской Федерации в прямой форме не оперирует категорией «прямое президентское правление». Правда, в условиях введения чрезвычайного положения допускается формирование администрации, подчиненной центру, однако местные представительные и исполнительные органы при этом не ликвидируются, хотя и действуют в специфических условиях³.

Следует отметить, что Президент Российской Федерации обладает рядом полномочий по вмешательству в дела субъекта федерации, однако они разбросаны по нормативно-правовым актам, не представляют собой комплекса мер и не образуют системы.

Для разработки и законодательного закрепления такой меры федеральной интервенции как прямое президентское правление необходимо выделить её существенные характеристики и дать им описание. Под существенными характеристиками следует понимать:

1. условия введения режима прямого президентского правления
2. порядок введения режима прямого президентского правления
3. порядок прекращения режима прямого президентского правления
4. полномочия президента в рамках данной меры федеральной интервенции
5. основные гарантии прав граждан, юридических лиц, органов государственной власти субъекта, местного самоуправления в рамках данной меры федеральной интервенции.

С.А. Авакьян утверждает, что причиной введения прямого президентского правления на определенной территории будет являться её нестабильное положение⁴. Полагаем, что под нестабильностью в данном случае следует понимать социальную напряженность в связи с неспособностью органов государственной власти данной территории осуществлять свои полномочия в социальной, экономической, политической сфере, сфере финансов. Также нестабильность может быть вызвана «параличом власти», т.е. неспособности власти к функционированию в виду противостояния её ветвей.

Полагаем, что режим прямого президентского правления должен вводиться соответствующим указом Президента Российской Федерации с обязательным его одобрением Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Кроме того, необходимо наделить Конституционный

¹ Радченко В.И. Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации: Конституционно-правовые проблемы. Саратов, 2003. С.76.

² Радченко В.И. Президент в конституционном строе Российской Федерации / Под ред. Б.С. Эбзеева; Предисловие Б.С.Эбзеева. Саратов, 2000. С.4;

³ Энциклопедия юриста [Электронный ресурс] URL: <http://eyu.sci-lib.com/article0001862.html> (дата обращения 1 июня 2010).

⁴ Там же.

Суд Российской Федерации правом проверки конституционности указа Президента Российской Федерации о введении режима прямого президентского правления. Конституционность в данном случае будет зависеть от наличия условий, необходимых для введения соответствующего режима.

Режим прямого президентского правления может быть прекращен по следующим основаниям:

1. неодобрение указа Президента о введении режима прямого президентского правления Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
2. признание указа Президента Российской Федерации о введении режима прямого президентского правления неконституционным;
3. стабилизация обстановки в регионе, возможность осуществления власти территориальными органами государственной власти;
4. истечение срока, на который был введен режим прямого президентского правления;
5. введение на данной территории иного правового режима, в частности режима чрезвычайного или военного положения.

Круг полномочий Президента Российской Федерации в рамках режима прямого президентского правления должен быть определен законодательно.

При введении прямого президентского правления в субъекте Российской Федерации указом Президента РФ может предусматриваться прекращение деятельности органов государственной власти субъекта РФ (роспуск законодательного органа, отрешение от должности высшего должностного лица, отставка исполнительного органа) и, в случае необходимости, органов местного самоуправления на территории субъекта РФ либо приостановление их деятельности на период действия режима федерального правления.

В целях организации управления субъектом РФ, в котором введено федеральное правление, следует предусмотреть полномочие Президента РФ назначать с согласия Совета Федерации Федерального Собрания РФ главу федеральной администрации субъекта РФ, а также право Президента РФ назначать по представлению главы федеральной администрации либо право главы федеральной администрации самостоятельно назначать ее должностных лиц, ответственных за исполнение своих обязанностей перед федеральным центром¹.

Режим прямого президентского правления, как и любой другой специальный режим, предполагает временное ограничение прав граждан и юридических лиц, наложение на них дополнительных обязанностей. Однако необходимо законодательно установить невозможность ограничения основных прав и свобод человека и гражданина. Помимо этого, в качестве способа защиты прав и свобод, необходимо установить обязанность Президента

¹ *Игнатов А.В.* Федеральное вмешательство: понятие, принципы и система мер // *Право и политика.* 2005. № 5. С.4.

Российской Федерации незамедлительно уведомлять ООН о введении на части территории Российской Федерации режима прямого президентского правления.

Кроме того, следует отметить, что Президент Российской Федерации в рамках данного режима не будет иметь полномочий по ликвидации органов судебной власти на территории региона, перераспределению или присвоению части их полномочий.

Полагаю, что такая мера федеральной интервенции, как введение режима прямого президентского правления на определенной территории, несомненно, будет способствовать укреплению федерализма и являться надёжным правовым способом стабилизации ситуации в регионах.

В.Е. Николаев,
Саратовская государственная
академия права

РОЛЬ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ФОРМИРОВАНИИ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ АВТОРСКИХ ПРАВ В РОССИИ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX – НАЧАЛА XX ВВ.

К концу 60–х гг. XIX в. в связи с проводимыми в стране реформами произошло резкое повышение спроса на продукцию творческого труда. С 1860 по 1900 гг. суммарный тираж толстых журналов вырос с 30 до 90 тыс. экземпляров, а общий тираж книг, изданных на русском языке к началу XX в. достиг 56 млн. экземпляров.¹ С появлением частной антрепризы наблюдался рост сценических площадок в столицах и провинции: на конец XIX в. в стране числилось 2134 увеселительных заведения, 216 из них – театры, собственными театрами располагали большинство губернских центров². В XX в. появляются и быстро завоевывают популярность технические новинки – граммофон и синематограф, на сцене видное место начинает занимать эстрадный жанр.

Культурная жизнь быстро развивается в большинстве губерний империи. Огромная территория страны и большое число лиц и организаций, связанных с творческой деятельностью, уже не позволяют отдельно взятым авторам контролировать дальнейшую судьбу своих произведений и пресекать нарушения режима их использования. Появилась насущная необходимость в создании специализированных организаций по коллективному управлению и защите авторских прав.

На основе проведенного анализа архивных материалов: уставных документов, отчетов, материалов судебной практики, а также публикаций в периодической печати удалось установить примерный перечень подобных организаций, действовавших на территории Российской империи. К последним

¹ См.: *Рейтблат А.И.* От Бовы к Бальмонту. Очерки по истории чтения в России во второй половине XIX века. М., 1991. С. 15.

² См.: *Энциклопедический словарь /изд. Брокгауз, Ефрон.* СПб. Т. 28 (55): Россия и С – Саварна. 1899. С. 719. См.: *Королев Д.Г.* Очерки из истории издания и распространения театральной книги в России XIX – начала XX веков. СПб., 1999. С. 83.

следует отнести: Общество русских драматических писателей и оперных композиторов (1874), Союз драматических и музыкальных писателей при Русском театральном обществе (1903), контролирующее уплату антрепренерами авторского вознаграждения за представление театральных пьес на сцене; а с начала XX в. – Общество периодической печати и литературы (1897), Общество русских композиторов (ок. 1911) и Агентство музыкальных прав – (Торговый дом «Гутхейль, Циммерман, Юргенсон и К^о - АМІРА», 1912) – занимавшиеся защитой авторских прав на звукозаписи.

Защите авторских прав также содействовали Театрально-литературный комитет (осуществлял отбор пьес для постановки на сценах Императорских театров, оценивал их художественные достоинства, выявлял факты плагиата), Первое театральное агентство для России и заграницы Е.Н. Рассохиной (выполняло посреднические функции).

Для периода становления коллективных форм защиты авторских прав характерно отсутствие координации между организациями, ее осуществляющими, и другими творческими ассоциациями и союзами. Российская административная система, в целом допускавшая существование любительских и профессиональных обществ в области искусства научной или научно-популярной направленности, отрицательно относилась к попыткам создания любых организаций, ставящих своей целью защиту прав своих членов. Ярко выраженная коммерческая направленность новых организаций вызывала в целом несочувственное к себе отношение и в творческой среде. Возглавлявшие творческие союзы лица (как правило, занимавшие одновременно важные государственные посты) считали для себя неприемлемым заниматься коммерческими вопросами (особенно это касалось обществ, находящихся под покровительством особ царствующего дома).

В силу изложенных причин в изучаемом нами периоде мы встречаем и те и другие в качестве существующих отдельно друг от друга. Например, композиторы получали гонорар за публичное исполнение своих опер через Общество драматических писателей и оперных композиторов, между тем как вопросы их участия в музыкальной жизни страны (организация концертов, открытие консерваторий, вопросы распространения музыкальной культуры и т.д.) рассматривались Императорским Русским музыкальным обществом.

Следует отметить и другую важную особенность – отсутствие обществ по охране авторских прав в отношении самой большой группы творческих работников – писателей. Каких-либо упоминаний о деятельности подобных организаций в литературной сфере не обнаружено. Существовавшие в исследуемое нами время писательские организации имели либо научную (Общество любителей российской словесности), либо социальную (Общество для пособия нуждающимся литераторам и ученым) направленность.

Данный факт можно объяснить тем, что для литераторов вопрос защиты их авторских прав не стоял так остро. Материалы судебной практики показывают, что роль специализированных организаций в литературной среде выполняли издатели. Многие из них выросли из простых типографчиков или книгопродавцев до полноценных издательских фирм, которые держали в одних

руках всю цепочку: от рукописи автора – до книги в руках читателя. Большинство обладало разветвленной сетью филиалов, представительств и комиссионеров, среди задач которых было и сообщение о всех замеченных нарушениях. Кроме того, все новые наименования книг фиксировались цензурным ведомством и доводились до сведения общественности в «Списках книг, вышедших в России» и «Книжных летописях». К началу XX в. нарушение авторских прав, принадлежащих крупным издателям, было достаточно редким явлением. Большинство «литературных» дел того времени – это перепечатка мелкими издателями или типографиями книг малоизвестных авторов, чьи фамилии не фигурировали в каталогах крупных издательских фирм.

Несогласованность норм различных отраслей права и наличие в нем множества пробелов обусловили формирование правового механизма защиты авторских прав на основе актов правоприменительной практики высшей судебной инстанции – Правительствующего Сената. Последние касаются не только отдельных вопросов привлечения виновных к ответственности, но и фактически изменяют сам порядок привлечения.

Так, Обществом русских драматических писателей был инициирован ряд судебных процессов, результатом которых стало вынесение Сенатом более десятка решений, корректирующих применение существовавшего законодательства (введение фактического запрета на защиту в административном порядке; возможности преследовать нарушителей не только в уголовном, но и в гражданском порядке; распространение права на получение авторского гонорара на сцены закрытых клубов и собраний и др.)¹.

Формирование системы международной защиты авторских прав с участием России относится к началу XX в. и связано с заключением соответствующих «литературных» конвенций с Францией, Германией, Бельгией и Данией². Основной частью этого механизма становятся организации по коллективному управлению и защите авторских прав, взаимодействующие с аналогичными организациями за рубежом. Так, Обществом драматических писателей 18 (31) января 1913 г. было заключено соглашение с французским *Société des Auteurs*³, а также рядом немецких издательских фирм, планировалось заключение аналогичного соглашения с Союзом немецких драматических писателей⁴. Это, в свою очередь позволило охранять авторские права русских

¹ См.: Обзор деятельности Общества русских драматических писателей и оперных композиторов за 25-летие его существования. 1874 – 1899 г. М., 1899. С. 12; Решения уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената за 1893 год. Екатеринбург, 1911. С. 81; Решения уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената. Первое полугодие 1877 года. СПб., 1877. С. 33-35; Решения уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената. 1887. Екатеринбург, 1911. С. 66 – 70.

² См.: Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. 32. Отд. 1. Пг., 1915. № 36881; Там же. Т. 33. Отд. 1. Пг., 1916. № 39346.

³ См.: Хроника // Театр и искусство. 1913. № 5. С. 103.

⁴ Подробнее см.: Российский государственный архив литературы и искусства. Ф. 2097. Оп. 1. Ед. хр. 237. Л. 22, 27 – 29, 51 – 55.

подданных не только во Франции и Германии, но и в ряде франко- и немецкоговорящих стран (Австрия, Швейцария и др.).

О.М. Никулина,
Балашовский институт (филиал)
Саратовского государственного
университета
им. Н.Г. Чернышевского

ПОНЯТИЕ «ВОСПИТАНИЕ» В НОРМАХ КОНСТИТУЦИЙ И УСТАВОВ СУБЪЕКТОВ РФ

Понятие «воспитание» закреплено в нормах лишь некоторых конституций и уставов субъектов РФ:

– Конституции Республики Саха (Якутия) «Воспитание в семье и обществе имеет целью формирование человека как свободной, нравственной и просвещенной личности, уважающей честь, достоинство и свободу других людей, носителя национальной и общечеловеческой культуры»¹;

– Конституции Республики Алтай «Занятие общественно-полезным трудом, почитание старших, уважение к женщинам, любовь к Отечеству признаются основополагающими направлениями в воспитании детей в семье, школе и обществе»²;

– Конституция Карачаево-Черкесской Республики «Общепризнанные прогрессивные традиции и обычаи народов Карачаево-Черкесской Республики – уважение к старшему, женщине, людям различных религиозных убеждений, милосердие – священны, охраняются Конституцией и законами Карачаево-Черкесской Республики»³.

Понятие «воспитание» закреплено в нормах Конституций и Уставов субъектов РФ в следующих конструкциях:

1. «**Семья, материнство, отцовство и детство** находятся под защитой государства» содержится в нормах ст. 35 Конституции Республики Адыгея, ст.49 Конституции Республики Алтай, ст.52 Конституции республики Дагестан, ст.41 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, ст.35 Конституции Карачаево-Черкесской Республики, ст.24. Конституции Республики Карелия, ст.39 Конституции Республики Коми, ст.38 Конституции Республики Марий Эл, ст.37 Конституции Республики Мордовия, ст.38 Конституции Республики Северная Осетия-Алания, ст. 34 Конституции

¹ Закон Республики Саха (Якутия) от 17 октября 2002 г. Ст.11.п.2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Конституция Республики Алтай от 7 июня 1997 г. Ст.49. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Конституция Карачаево-Черкесской Республики от 5 марта 1996 г. ст.35.п.4. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Республики Хакасия, ст. 36 Конституции Республики Бурятия, ст.37 Республики Ингушетия, ст.35 Конституции Чеченской Республики, ст.35 Конституции Чувашской Республики, ст. 38 Конституции Республики Татарстан, ст.11 Закона Республики Саха (Якутия), ст.31 Конституция Республики Тыва,

2. «Забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей» содержится в нормах ст.47 Конституции Республики Башкортостан, ст.49 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, ст.35 Конституции Карачаево-Черкесской Республики, ст.39 Конституции Республики Коми, ст.38 Конституции Республики Марий Эл, ст.37 Конституции Республики Мордовия, ст.38 Конституции Республики Северная Осетия-Алания, ст.39 Конституции Удмуртской Республики, ст. 34 Конституции Республики Хакасия, ст. 36 Конституции Республики Бурятия, ст.37 Республики Ингушетия, ст.35 Конституции Чеченской Республики, ст.35 Конституции Чувашской Республики, ст. 38 Конституции Республики Татарстан.

3. Об обязанностях родителей воспитывать, заботиться, содержать и обучать детей до совершеннолетия говорится в Ст.59 Конституции Республики Алтай, Ст.52 Конституции Республики Дагестан, Ст.34 Закона Республики Саха (Якутия), Ст.49. Конституция Республики Тыва.

В Конституции Российской Федерации статус семьи выражен не совсем точно. Так, в главе 1 «Основы конституционного строя» в пункте 2 статьи 7 лишь одной фразой определяется, что в РФ «обеспечивается государственная поддержка материнства, отцовства и детства». В главе 2 «Права и свободы человека и гражданина»: «материнство и детство, семья находятся под защитой государства». Мы видим, что ни об особом значении семьи для государства и общества, ни об их приоритетной поддержке речь не идет. Нет упоминаний о возможности и необходимости участия государства и общества в воспитании и образовании, придании этому процессу мировоззренческой целостности и нравственных ориентиров.

Основной закон содержит только одно положение: забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей.

Таким образом, важной проблемой в развитии всех форм воспитания детей является незавершенность его правового регулирования. До сих пор в законодательстве РФ отсутствуют положения, определяющие основные направления воспитания детей, указанные в конвенции ООН о правах ребенка; нет специальных законов о правовом положении семьи и ее членов, нет нормативно-правовых актов, развивающих общие положения Семейного кодекса РФ о воспитании. Российский законодатель при характеристике воспитательной функции семьи должен, прежде всего, исходить из того, что в нашем законодательстве не дано определение понятию *надлежащее воспитание детей.*, не определены цели воспитания, не прописаны критерии, которыми могли бы руководствоваться судебные и муниципальные органы при решении вопроса о том, насколько надлежащим образом воспитывается или воспитывался ребенок в семье.

А.Т. Панов,
Саратовский государственный
социально-экономический
университет

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВА

Право является специфическим социальным институтом, обладающим особой ценностью и значимостью. Ценностные характеристики права выражаются, по нашему мнению, в следующем: право выступает элементом духовной культуры общества и потому оказывает огромное влияние на состояние и динамику всех социальных процессов и явлений; с помощью права обеспечивается всеобщая упорядоченность в общественных отношениях, достигается определенность и точность социально-значимой деятельности субъектов; своим регулированием право способно «закрывать» наиболее важные сферы общественной жизни, охватывать социально-полезные формы правомерного поведения, отделять его от произвола и несвободы; право призвано препятствовать незаконным вмешательствам в сферу правомерной деятельности с помощью механизмов юридической ответственности и иных принудительных мер; право способно обеспечивать оптимальное сочетание свободы и ответственности, прав и обязанностей, справедливости с социальной необходимостью; право создает целостное пространство как необходимое условие устойчивого, нормального функционирования и развития общества и всех его систем. Практика свидетельствует, что право в значительной мере определяет сущность и характер общества, уровень его развитости и цивилизованности.

Историческая природа, сущность и социальное назначение права наиболее рельефно проявляются в его конкретных функциях. Они отражают основные направления воздействия права на общественные отношения и поведение субъектов, позволяют дать обобщающую характеристику «работы» юридических норм.

Право выполняет разнообразные и многоцелевые функции; одновременно стимулирует и ограничивает действия субъектов, открывает перед ними определенные возможности и обязывает их к должному поведению; гарантирует и защищает социально значимые интересы, служит средством удовлетворения многообразных потребностей; применяет санкции за непослушание, поощряет и наказывает, стоит на страже законности и порядка. Еще Цицерон, определяя социальное назначение права, писал, что оно (право) призвано искоренять пороки и возвращать добро.

В своем сугубо прагматическом, созидательном, «работающем» виде право – это специфический институт, орудие в руках общества, государства личности. И как любой другой инструмент право может «работать» с различной степенью эффективности. Непосредственно эффективность права зависит, как свидетельствует история, от целого ряда объективных и субъективных

факторов. Эта проблема практически не разработана в теории права. Сама же правоприменительная практика требует ответа на вопрос о том, почему в одних странах право работает как точный часовой механизм, а в других дает сбой и является малоэффективным.

При подходе к решению этого вопроса следует, на наш взгляд, выделить два принципиальных момента. Первый – уровень «качества» этого своеобразного социального института, орудия. Второй – умение субъектов пользоваться правом как орудием созидательной деятельности. В развитости этих двух составляющих и следует искать, по нашему мнению, разгадку проблем эффективности права.

На качественные характеристики права обращали внимание еще представители древнегреческой общественной мысли. Широко известны высказывания Аристотеля о том, что право должно быть справедливым, гуманным, добродетельным и даже сострадательным. В более поздние времена к вопросам качества права обращались Кант, Гегель, Маркс.

Качество права (по Канту) – это соответствие права нравственным, гуманистическим, цивилизованным требованиям, критериям. Ему принадлежит известная формула: «Чего народ не может решить относительно самого себя, того и законодатель не может решить относительно народа». Эта глубокая, математически точная формула вошла в общественную мысль как «нравственный императив». В более простом изложении суть данной фразы заключается в том, что правитель (в любом облике) не может навязывать народу того, чего народ не понимает и не принимает как социально необходимое (история является свидетельницей бесчисленных попыток власть предержащих «осчастливить» народ).

Навязывание народу того, что он в данный момент не понимает и не принимает, есть прямое насилие, которое вызывает отчуждение от правового порядка, порождает правовой нигилизм. В этом случае право не способно выполнить свои функции и, следовательно, его эффективность может сводиться к нулю. Примеров этому в истории предостаточно.

Заметное влияние на качественную характеристику права оказывает степень его соответствия объективным реалиям данного конкретного сообщества, уровню экономического и духовного развития, культуре и традициям народа, сложившимся жизненным условиям и т. д. Право должно представлять собой систему норм данного конкретного сообщества в конкретно-исторических условиях. Право нельзя заимствовать, копировать. Оно должно быть своим, частью бытия конкретного народа. Для полноценного и высокоэффективного функционирования права крайне необходима жесткая связь, гармоничность всех элементов системы права. Все составные части права должны находиться в согласованности и непротиворечивости друг другу. Практика показывает, что в системе формирования и функционирования права действуют две взаимосвязанные тенденции. Первая – стремление к стабильности, устойчивости, определенному консерватизму права. Вторая – стремление к гибкости и оперативности. При первом приближении можно

обнаружить определенную противоречивость этих двух тенденций. Однако, в «работающем» режиме обе эти тенденции несут положительный заряд.

Стабильность права в исходных, базовых положениях в течение длительного времени создает устойчивую правовую базу. Это дает возможность субъектам «привыкать», адаптироваться к однотипным правовым требованиям, чувствовать себя относительно свободно в этой правовой реальности. Правовые дозволения или запреты передаются от поколения к поколению, становятся частью повседневного правового бытия. Так действуют правовые системы в США, Англии, Швеции, Японии и других странах.

Вместе с тем общественные отношения подвижны, динамичны, имеют устойчивую тенденцию к усложнению. В этих условиях право «включает» вторую тенденцию – гибкость и оперативность, которые призваны постоянно и систематически «подтягивать» право до уровня современных требований. Таким образом, праву в его основных, базовых, исходных положениях надлежит быть устойчивым и стабильным, а в деталях, в частности – гибким и оперативным. Гармоничное сочетание этих двух тенденций призвано способствовать повышению эффективности права. Приоритетность одной из них в ущерб другой с неизбежностью приводит к резкому снижению эффективности и авторитетности права.

Государство не должно допускать чрезмерности правового регулирования, преувеличивать возможности права, что зачастую происходит на практике. Избыточность правовых норм способна дезорганизовывать поведение людей, сковывать их инициативу.

Степень эффективности права в значительной мере зависит от уровня гарантированности, обеспеченности, защищенности правовых предписаний. Государство, вводя в действие правовые нормы, обязано позаботиться о том, чтобы их реализация была обеспечена материально и организационно. «Пустые» юридические нормы способны лишь дискредитировать право и само государство. Даже одна такая норма может резко снижать авторитет права, его положительный потенциал.

Названные факторы и обстоятельства оказывают решающее влияние на качественные характеристики права как своеобразного социального инструмента. Качество права выступает по отношению к индивидуальному субъекту как некая объективная правовая реальность. Этой данностью необходимо уметь пользоваться. Умение пользоваться правом – второй фактор, оказывающий влияние на результативность права. Его можно отнести к факторам субъективного порядка. Известно, что умелое использование права напрямую зависит от уровня правовой культуры субъектов. Правовую культуру в данном контексте можно представить как знание права, умение пользоваться правом, уважительное отношение к праву.

Правовая культура субъектов способна оказывать значительное влияние на степень результативности права. Она формирует положительную установку на правовые требования, воспитывает законопослушание в самом хорошем, высоком значении этого слова. Высокая правовая культура может минимизировать недостатки правовой системы и обеспечить ее высокую

эффективность. И наоборот – низкая правовая культура может свести на нет результаты функционирования самой современной и совершенной правовой системы. Таким образом, эффективно «работающее» право с неизбежностью предполагает его высокое качество и умелое использование в правоприменительной практике. В развитости этих двух составляющих и кроется секрет эффективности и результативности правовых норм.

Ю.А. Панова,
Саратовский юридический
институт МВД России

ПРИЧИНЫ И УСЛОВИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ

Для успешной борьбы с преступлениями в экономической сфере важно понимать истоки этого явления. Выделим некоторые из них.

Исторические причины. Миграция населения из деревни в город привела к тому, что в среднем до 50% лиц, занимающих государственные должности различного уровня, имеют крестьянское происхождение. С одной стороны, они знают местные условия и жизнь народа, имеют практический опыт и способны создать преемственность власти, но эти качества становятся препятствием развития общества, закрепляют деревенскую архаику. Демократические идеи для названных лиц являются лишь лозунгами, какими раньше были и социалистические идеи. От демократии данная форма правления отличается отсутствием компромисса, наличием круговой поруки.

У Российского и Западного капитализма разные источники. Базовую основу развития современной экономики составили деньги советских чиновников. Сегодня новые управленцы отчуждают народ от демократических преобразований и возможностей экономической деятельности, а, следовательно, способствуют криминализации общественного развития. В результате, чем радикальнее экономические реформы и преобразования культуры, тем активнее идет реанимация их самых архаических пластов.

В России произошел отрыв экономической модернизации от модернизации социально-политической, от понимания экономических мотивов. Пренебрежение к государственным устоям обусловило возникновение капитализма, основанного на преступности. Безразличное отношение государства к гражданам, забота его служащих о собственных интересах во власти, вызывает развитие новых форм преступности. Функция капитала в России начала работать ценой криминализации общества.

Экономические причины. Передел государственной собственности произошел без учета интересов различных слоев населения. Неоправданно высокий темп концентрации капитала и средств производства в руках частных лиц углубляет социальное неравенство, стимулирует антагонизм между отдельными слоями населения, увеличивает интенсивность криминализации

экономики. Укрепляется альянс экономической и общеуголовной преступности в наиболее опасных формах. Криминальный способ существования является более выгодным для государства в целом и для отдельных граждан. Лозунг «Мы воруют, и вы воруйте», к сожалению, стал государственным.

Представители «малого» бизнеса так до конца и не стали средним классом. Государство вмешивается в их деятельность, но не управляет ею. Не создано четких механизмов регулирования экономики.

Россия не может полностью ликвидировать существенную разницу между производством и потреблением. Многие сектора российской экономики никогда не были полностью заняты отечественными товарами.

Социальные причины. Безработица, социальная незащищенность, снижение доходов широких слоев населения, обуславливает их готовность к противоправному образу жизни. По данным МВД РФ, среди лиц, совершивших преступления, число безработных составляет свыше 60%. Зарегистрированный уровень безработицы не позволяет в полной мере оценить масштабы данного негативного социального явления. К числу безработных необходимо прибавить лиц, находящихся в вынужденных отпусках, уволенных по сокращению и т.д., и умножить данное количество на состав семьи. У молодежи формируется психология безысходности и чувство несправедливости, что в свою очередь порождает криминогенную активность. Возникают так называемые «вынужденные преступники», которые объединяются с теми, кто вполне сознательно избрал совершение преступлений в качестве основного источника доходов.

В условиях кризиса усугубилась проблема детской безнадзорности, криминализации подростковой среды.

Возрастающие трудности трудового и бытового устройства лиц, освобождающихся из мест лишения свободы, осложняют процесс их ресоциализации, способствуют процессу консолидации уголовного мира, возрождению его традиционных структур, росту профессионализации преступников.

Политические. Россия – родина анархии, и мы видим отражение этих идей в современной действительности. Два основных направления: разрыв с государством, самопомощь и кооперация; разрыв с культурой, освобождение от государства, от интеллектуалов. Сегодня можно отчетливо проследить эти две тенденции в нашем общественном развитии. Интеллигенция полностью вытеснена господством социально и культурно необработанных масс, среди которых культ насилия и корысти является ведущим. Люди с высоким уровнем образования сейчас заняты неквалифицированным трудом (уборщики, охранники и т.п.). Во многих отраслях возник дефицит кадров, например, инженеров, технологов.

После революции 1917 года население нашей страны было объединено позитивной идеей строительства коммунизма, и каждый гражданин вносил свой вклад в это общее дело. Возник большой энтузиазм, каждый видел смысл жизни, перспективу, чувствовал свою защищенность. Сегодня граждане решают свои проблемы сами, не опираясь на государство. Они голосовали и

голосуют за власть, с которой никогда не имели дела. Отрицательно относясь к государству, они составляли и составляют его социальную базу. Предпринимательская деятельность таких лиц не только не способствует развитию российской экономики, но и вызывает увеличение числа преступлений в данной сфере. Каждый человек заботится о себе и своих близких, не надеясь на поддержку государства, что порождает коррупцию. Если раньше государство (коммунистическая партия) решало все вопросы, возникающие в жизни человека, в том числе и личные, то сейчас оно безразлично относится к конкретной личности.

Деятельность демократического государства основана на предположении, что люди могут быть управляемы. Но люди управляемы, если они способны осознать свои интересы. Важнейшая функция государственного управления – согласовать эти интересы и достичь компромисса. В тех случаях, когда это невозможно, стабилизация общества осуществляется авторитарным путем. У нас государство является частью анархической системы (продажа контрафактной продукции, залежалых западных продуктов, содействие игорному бизнесу) и, по-прежнему, живет только сегодняшним днем.

Раньше политическая борьба сводилась к противоречию между демократами и коммунистами, сейчас – между демократами и олигархами. Задачи демократизации были отодвинуты борьбой за передел собственности. Многие полагали, что с этим следует смириться, так как после передела можно решить и другие задачи, но этот расчет оказался неоправданным: передел оказался бесконечным, вывоз капитала за рубеж беспрецедентным, финансовые мошенничества – невиданными, банки – безответственными.

Нравственно-психологические. В России произошел глубокий духовный кризис, утрата нравственных основ. Суть проблемы состоит в том, что прежние нравственные ценности и ориентиры в значительной части отвергнуты, а нового механизма морального регулирования не создано, положение усугубляется тем, что освободившееся место заполняется аморальными «ценностями», происходит усиление корыстной мотивации.

Дело нравственного воспитания людей страдает потому, что вместо гнета партийно-политической цензуры не создана эффективная система нового демократического контроля средств массовой информации, в результате чего факты злоупотребления свободой печати (порнография, пропаганда насилия и т.п.), как правило, остаются безнаказанными.

Нравственному осуждению общества способствует бедственное положение культуры, образования, литературы, искусства, которые в связи с кризисом лишились значительной части государственной поддержки.

В массовой психологии утверждается стремление к наживе любыми средствами, в том числе и противоправными. Хорошим человеком считается богатый человек.

В современной России возник правовой нигилизм в наиболее опасных его формах, прежде всего, утрата правонарушителями страха перед наказанием, расчет на безнаказанность.

Нарастающему криминогенному потенциалу не удалось противопоставить эффективные формы и методы государственного и общественного контроля. Низкая раскрываемость преступлений, бессилие правоохранительных органов, несогласованность их профилактических усилий и ослабление связей с общественностью – все это способствует формированию правового нигилизма и его выражения в преступности.

Некоторые инструменты социального контроля оказались утраченными либо бездействующими, полностью была разрушена система профилактики преступлений. Правоохранительные меры не могут изменить, а лишь частично смягчают криминогенную ситуацию.

За последние годы значительно сократилось участие населения в предупреждении преступности и правонарушений. Прекратили существование народные дружины, товарищеские суды. Повсеместно закрылись общественные пункты охраны порядка, лечебно-трудовые профилактории.

Е.Н. Пастушенко,
начальник юридического отдела
главного управления
Центрального банка Российской
Федерации по Саратовской
области (г. Саратов)

ОПЫТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ БАНКА РОССИИ И КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

2010 год – юбилейный для банковской системы Российской Федерации: в июне 2010 года исполнилось 150 лет со дня образования Банка России, так как 31 мая (по старому стилю) 1860 года императором был подписан Указ об образовании Госбанка царской России, 2 декабря 2010 года исполняется 20 лет законодательной регламентации двухуровневой банковской системы, отвечающей требованиям рыночной экономики, поскольку 2 декабря 1990 г. были приняты два закона РСФСР – «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» и «О банках и банковской деятельности в РСФСР», которые в середине 90-х годов XX в. были изложены в новой редакции.

Впоследствии был принят новый Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», в котором на основе накопленного опыта была закреплена норма о том, что Банк России взаимодействует с кредитными организациями, их ассоциациями и союзами, проводит консультации с ними перед принятием наиболее важных решений нормативного характера, представляет необходимые разъяснения, рассматривает предложения по вопросам регулирования банковской деятельности (статья 77), в целях взаимодействия с кредитными организациями Банк России имеет право создавать с привлечением представителей кредитных

организаций действующие на общественных началах комитеты, рабочие группы для изучения отдельных вопросов банковского дела (статья 78).

В появлении данной законодательной новеллы сыграл положительную роль в том числе и саратовский опыт. В 1999 году был создан Банковский Клуб как консультативно-совещательный орган при Начальнике Главного управления Центрального банка Российской Федерации по Саратовской области с участием руководителей кредитных организаций региона. Впоследствии были образованы профессиональные секции Банковского Клуба руководителей: Клуб руководителей служб безопасности, Клуб банковских юристов «БанкЮрПрофи», Клуб руководителей внутреннего контроля в банках. Неформальное банковское сообщество за 10 лет развития подтвердило продуктивность подобного обсуждения наиболее актуальных проблем банковской деятельности, правового обеспечения банковских операций в условиях наличия коллизий в праве, неоднозначной судебной практики.

Традиционными являются совещания банковских юристов и службы судебных приставов-исполнителей по обсуждению проблем реализации законодательства об исполнительном производстве в банковской сфере. Так, на одном из первых заседаний Клуба банковских юристов «БанкЮрПрофи» обсуждались вопросы предоставления сведений, составляющих банковскую тайну, по запросу судебного пристава-исполнителя в условиях коллизии двух федеральных законов: Федерального закона «О судебных приставах», предоставляющего судебному приставу-исполнителю право делать запросы в организации, необходимые для исполнения решения, и Федерального закона «О банках и банковской деятельности», не содержащего судебных приставов-исполнителей в перечне субъектов, имеющих доступ к банковской тайне. При активном участии Третьей инстанции Саратовской области была проанализирована судебная практика по вопросу обжалования банками наложения штрафов за непредоставление сведений, составляющих банковскую тайну, и выработана позиция о допустимости удовлетворения запросов судебных приставов-исполнителей, исходя из общих положений теории права о добросовестности и разумности действий публичного должностного лица по исполнению судебного акта, исполненном судебном решении как конституционной ценности и реализации конституционного права на судебную защиту, нашедшего логическое завершение.

Впоследствии данная позиция была подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 14 мая 2003 г. № 8-П, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации (пункт 19 Информационного письма ВАС РФ от 21 июня 2004 г. № 77 «Обзор практики рассмотрения дел, связанных с исполнением судебными приставами-исполнителями судебных актов арбитражных судов») и учтена законодателем при принятии нового Федерального закона «Об исполнительном производстве» от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ, что сопровождалось внесением поправок в статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»: включением судебных приставов-исполнителей в перечень субъектов,

допущенных к сведениям, составляющим банковскую тайну (Федеральный закон от 02.10.2010 № 225-ФЗ).

На современном этапе развития правовой жизни представляется актуальной проблема дальнейшего развития форм и методов работы с жалобами юридических и физических лиц на действия кредитных организаций. Заслуживает внимания опыт организации трехсторонней комиссии Ассоциации российских банков под руководством доктора юридических наук, профессора Г.А. Тосуняна, Роспотребнадзора и ряда кредитных организаций по рассмотрению жалоб заемщиков на действия банков в период бума потребительского кредитования.

Обобщив претензии к банкам, Главное управление Центрального банка Российской Федерации по Саратовской области в марте и июне 2010 года провело совещание с кредитными организациями по снижению правовых рисков в банковской деятельности. Следует учесть, что пределы административной защиты в Банке России законодательно ограничены, поскольку при осуществлении банковского надзора Банк России не вправе вмешиваться в оперативную деятельность кредитных организаций, в силу чего споры клиентов с банками по договору банковского вклада, банковского счета, кредитному договору и др. подлежат рассмотрению в судебном порядке. Подобный вывод не всегда устраивает граждан, поскольку они надеются на оперативное разрешение конфликта специализированным органом.

Представляется, что нормализации ситуации способствовало бы скорейшее создание службы банковского (финансового) омбудсмана в целях построения в Российской Федерации системы внесудебного разрешения споров между кредитными организациями и физическими лицами – потребителями их услуг, что в начале июня 2010 г. обсуждалось на заседании Комиссии по законодательству в сфере деятельности кредитных организаций и финансовых рынков Ассоциации юристов России под руководством доктора юридических наук, генерального директора Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» А.В. Гурбанова. Бюро банковского омбудсмана в России предлагается организовать на основе Ассоциации региональных банков России (Ассоциация «Россия») при участии Международной Конфедерации обществ потребителей (КонФОП). Учреждение должности банковского омбудсмана на базе банковского союза (ассоциации) соответствует успешной практике Европы, и, прежде всего, Германии. В качестве третьего партнера при организации бюро банковского омбудсмана предполагается участие Ассоциации Юристов России.

Предложение о введении в России института банковского омбудсмана обсуждалось на состоявшемся в конце августа 2010 г. в Нижнем Новгороде круглом столе «Банковский омбудсмен: за или против?», который был организован Ассоциацией региональных банков. По сообщению вице-президента Ассоциации региональных банков О. Иванова, учреждение института банковского омбудсмана планируется в рамках закона о потребительском кредите, проект которого обсуждается в Государственной думе. В банковском сообществе обсуждается два варианта введения института

банковского омбудсмена: первый – закон обязывает все банки исполнять решения омбудсмена; второй – банки добровольно исполняют его решения¹.

До 1 октября 2010 г. планируется подписание соглашения шестью российскими банками: Райффайзенбанк, Хоум Кредит энд Финанс Банк, ОТП Банк, GE Money Bank, Национальный банк «Траст» и Юниаструм банк – с первым в России финансовым омбудсменом, членом Комитета Государственной Думы по финансовому рынку, доктором экономических наук, депутатом П.А. Медведевым, деятельность которого будет осуществляться при Ассоциации российских банков².

Заслуживают внимания размышления профессора В. Зорькина, Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, опубликованные в Российской газете 25 июня 2010 г. «Право эпохи модерна. О том, каковы юридические уроки предыдущих попыток модернизации России», в которой автор обращает внимание на соотношение между двумя понятиями: правом как нормативностью – и законностью как единством права и последовательного, неукоснительного правоприменения, спонтанными социальными порядками и рационально-нормативными порядками и приходит к выводу, что нормативный порядок должен получить поддержку от одного или нескольких спонтанных порядков, укорененных в современном российском обществе: «В каком-то смысле нам нужен именно новый спонтанный социальный порядок».

Думается, что идея создания банковского омбудсмена по досудебному рассмотрению жалоб потребителей банковских услуг на федеральном и региональном уровнях, творчески сочетающая позиции многолетней дискуссии о пределах государственного регулирования экономики и развитии саморегулирования в банковской деятельности, уровень развития правосознания и финансовой грамотности населения, юридической психологии может вполне рассматриваться как неотъемлемый элемент нового спонтанного социального порядка – залога успешной модернизации России.

А.П. Плешаков,
Саратовский юридический
институт МВД России

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА В УСЛОВИЯХ РОССИЙСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

В том, что Россия сегодня нуждается в модернизации, не сомневается никто. Сама идея не оспаривается ни слева, ни справа. Однако дискуссионным остается вопрос о том, какой должна быть эта модернизация, какова будет её цена.

¹ Трухин А. Омбудсмен преткновения // Российская Бизнес-газета. 2010. 31 августа.

² Зыкова Т. Приговор на месте. С внесудебным решением споров в России пока согласились иностранные банки // Российская газета. 2010. 14 сентября.

Следует отметить, что в России пока не сложилось понимания того, что такое модернизация. Если в мире её обычно воспринимают как развитие экономики на основе новых технологий, то у нас под ней многие понимают ускоренное создание этих самых технологий. В этом случае модернизация состоит не в развитии собственно технологического сектора, а в создании механизма усвоения технологий промышленностью.

Кроме того, большинство говорящих о модернизации априори понимают её как вестернизацию, то есть подведение России под общий знаменатель некоего идеального западноевропейского государства, что, как справедливо заметил главный редактор журнала «Политический класс» В. Третьяков, само по себе антинаучно и контрпродуктивно¹.

Так какая же модернизация нужна России? Прежде всего – ненасильственная и демократическая. Курс на модернизацию страны, обозначенный в свое время В.В. Путиным и продолженный Д.А. Медведевым – это стратегический курс, государственный приоритет. В статье Президента РФ Д.А. Медведева «Россия, вперед!» и его послании Федеральному Собранию², которые являются, по сути, манифестом российской модернизации, четко обозначены самые важные тенденции, поставлен абсолютно точный диагноз состоянию страны и определены векторы развития с совершенно прозрачными и понятными целями.

Президент ясно дал понять: модернизация будет проходить с использованием тех национальных демократических институтов, которые сложились. Принципы модернизации – это гуманизм, эффективность и последовательность.

Д.А. Медведев обозначил пять стратегических векторов экономической модернизации: эффективность производства; ядерные технологии; информационные технологии; новая структура передачи информации; нерелевые позиции в диагностике и производстве некоторых видов медицинского оборудования.

Однако обновление – это не только модернизация экономики. Очень важно понять, что чисто технократическими методами модернизировать Россию не получится. Поэтому речь идет о системной модернизации всех сфер жизни страны, когда главными являются не макроэкономические цифры, не абстрактный рыночный показатель, а уровень жизни людей. Это – качественное изменение в отношениях между государством и гражданином.

Призыв Д.А. Медведева к модернизации, который содержится в его статье, прежде всего означает необходимость создания национальной модернизаторской коалиции. Долгое время казалось, что достаточно принять ряд «правильных» законов, и развитие будет обеспечено. Оказалось, нет. Поэтому возникла необходимость в эмоциональном обращении к народу,

¹ См.: Третьяков В. Мой ответ на вопрос Медведева // Известия. 2009. 29 октября.

² См.: Медведев Д.А. Россия, вперед! // Известия. 2009. 11 сентября; Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2009. 13 ноября.

которое способно пробить стену недоверия и начать процесс национально-демократической мобилизации.

Национальная модернизаторская коалиция может включить в себя партии, ассоциации бизнеса, объединения граждан, принимающие намеченные президентом параметры модернизационной политики. При этом важно избегать формализации этой коалиции, а также создания структур типа «Федеральный НИИ модернизации». Модернизаторская коалиция должна быть социальной, а не бюрократической. Пока же она ещё не выстроилась.

Серьезным тормозом модернизации является бедность. В нашей стране слишком большое социальное расслоение. Это миша замедленного действия, угроза нашей государственности. Образовался огромный слой людей, живущих ниже черты бедности, которым, разумеется, нет никакого дела до модернизации. Так, в начале 2009 г. почти каждый пятый россиянин, по данным Росстата, оказался за чертой бедности. В первом квартале 2009 г. количество людей, чьи доходы не позволяют сводить концы с концами, выросло до 24,5 млн. человек. В конце 2008 г. бедняков было более чем на треть меньше – 18,5 млн.¹

С 2002 по 2007 год у нас не увеличился средний класс, что тоже тревожный знак и говорит о невысоком уровне жизни населения, отсутствии мобильности². К тому же среднему классу в России в течение нескольких лет приходилось дважды все начинать с нуля.

Особенно острую обеспокоенность вызывают случаи нарушения законодательства об оплате труда. Впервые за многие прошедшие годы, отмеченные стабильным развитием, опять возросла и продолжает расти суммарная задолженность по заработной плате на предприятиях и в учреждениях, в том числе государственных. Например, в октябре-декабре 2008 г. задолженность выросла в два с половиной раза, составив почти 8 млрд. руб. Причем это не связано порою ни с какими объективными причинами³.

В 2009 г. у нас начался рост безработицы. По данным Росстата, общая безработица в России за январь 2010 г. выросла до 9,2 процента. Иными словами – из 74,6 млн. потенциально трудоспособных граждан 6,8 млн. человек работы не имеют⁴.

Вполне очевидно, что маргинальные слои общества не могут быть социальной базой модернизаторской коалиции.

Системная модернизация страны предполагает укрепление власти и модернизацию российской государственности. Это означает, что должны быть задействованы все возможные методы повышения эффективности работы власти – от усиления политической конкуренции и регулярного мониторинга социально-экономической ситуации в регионах до системной борьбы с коррупцией.

¹ См. Известия. 2009. 31 августа.

² См.: Грицюк М. Измена профессии // Известия. 2010. 25 января. С. 5.

³ Российская газета. 2009. 13 января.

⁴ Савиных А. Работников меньше, зарплаты выше // Известия. 2010. 19 февраля. С. 3.

В том числе, на наш взгляд, Россия должна, учитывая негативный опыт стран Запада, во многом пересмотреть представления о социальном государстве. В глазах общества справедливо, когда помощь и поддержку со стороны государства должны получать те, кто в этом реально нуждается, а не все, кто пожелает. На такую поддержку имеют право те, кто по каким-то уважительным причинам (юный возраст, болезнь, необученность, инвалидность и др.) не может обеспечить себе достойный уровень жизни. Тот же, кто здоров, образован, имеет профессию, обязан трудиться и стараться содержать себя и свою семью сам. Как отметил Президент Д.А. Медведев: «Современное социальное государство – это не раздувшийся советский собес и, не спецраспределитель с неба свалившихся благ. Это сложная, сбалансированная система экономических стимулов и социальных гарантий, юридических, этических и поведенческих норм, продуктивность которой в решающей мере зависит от качества труда и уровня подготовки каждого из нас»¹.

Изложенное выше позволяет говорить о том, что модернизация в нашей стране получит свой исторический шанс не только в результате создания новой современной экономики, но и в результате модернизации социально-правовой государственности. Разумеется, данный вопрос нуждается в дальнейшем специальном изучении и обсуждении.

Итак, задачи модернизации, по данным социологических исследований, импонируют большинству россиян. Но при этом ни общество в целом, ни бизнес, ни средний класс, ни бюрократия пока не восприняли эти задачи как серьезные, занимая выжидательную позицию и руководствуясь известным принципом: никогда не спеша выполнять распоряжения власти, их еще могут отменить. Сегодня у нас нет не только общественного запроса на модернизацию, у нас есть противоположный запрос – патерналистский.

Поэтому сейчас надо создать массовую поддержку модернизации, которая вступает в очень важный период, когда власть должна показать, что это всерьез и надолго. А для этого, кроме манифеста и «дорожной карты»² модернизации, нужны реальные достижения, которых пока явно недостаточно. И только в этом случае может появиться шанс, что это будут не действия одной власти, а сформируется модернизаторская коалиция во всех слоях общества.

¹ Медведев Д.А. Россия, вперед! // Известия. 2009. 11 сентября. С. 3.

² Речь идет о конкретных бизнес-проектах, работающих по «стратегическим векторам», названным Президентом.

КОНСТРУКТИВНЫЕ И ДЕСТРУКТИВНЫЕ ФАКТОРЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИНСТИТУТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА

В современном государственно организованном обществе социально-экономические, политико-правовые, духовно-нравственные процессы находятся в системных детерминирующих связях и отношениях. Степень взаимовлияния составляющих частей общественных процессов зависит от многих факторов, как объективного, так и субъективного порядка. Неоспоримым является тот факт, что государство как всеобъемлющая организация общества оказывает наиболее значимое, определяющее влияние на характер социально-экономических и иных процессов, создает либо уничтожает условия для развития экономических структур в обществе, содействует либо препятствует прогрессу, сдерживает либо ускоряет те или иные тенденции в экономике, социальных процессах, духовной жизни.

Государство посредством своих публично-властных ресурсов, к которым относятся и правовые средства, упорядочивает отношения, придает им целенаправленные импульсы. Оно фактически предоставляет гражданскому обществу ту степень свободы (вопреки либеральным идеям о том, что общество определяет деятельность публичной власти в рамках государства), которая позволяет решать социально значимые задачи, достигать оптимального уровня благополучия всех членов общества. Государство устанавливает от имени народа параметры функционирования других видов публичной власти – самоуправленческой, партийной, определяя принципы их функционирования в рамках всего публично-властного механизма, а также бизнеса как производящей движущей силы общества, формирующей его материальный базис. На каждом конкретном этапе развития все эти параметры в наиболее общем виде облекаются в форму конституционной модели правового социального демократического государства (что не есть фактическое состояние государства).

В анализируемой системе взаимодействие субъектов, так или иначе, имеет характер властеотношений, поскольку даже в условиях определенной слабости государства оно сохраняет достаточные властные ресурсы влияния на все значимые процессы в государственно-организованном обществе. По крайней мере, государство может привести в действие потенциальные возможности власти, легально закрепленные в Конституции и других законах. Все характерные черты, в том числе пороки власти, общества и бизнеса воспроизводятся во властеотношениях, этот процесс имеет детерминирующий системный диалектический характер.

На взаимодействие публичной власти, общества и бизнеса оказывают влияние как конструктивные, так и деструктивные факторы, присутствующие

во всех средах – в публичной власти, в гражданском обществе, бизнесе. Они определяют степень социально-экономического прогресса, уровень благополучия и тенденции развития государственно-организованного общества. При этом закрепляемые в законодательстве способы и средства воздействия на общество, бизнес как конструктивные могут продуцировать деструктивные последствия.

Взаимодействие публичной власти, общества и бизнеса осуществляется в самых различных легальных формах. Направления публично-властного влияния на общество и бизнес могут быть самыми различными, они апробированы и широко используются в различных зарубежных государствах и носят конструктивный характер. К ним относятся воздействие на естественные монополии (через ограничения), формирование тарифной и ценовой политики, размещение государственного заказа, передача полномочий по оказанию публичных услуг, установление предельных цен, запретов и ограничений экспорта, импорта товаров, единых пошлин и т.д. Все это сказывается на бизнесе, его успешности, доходности и вызывает позитивную либо негативную реакцию частных собственников.

Исходным пунктом деструктивного взаимодействия власти и бизнеса является сырьевой характер экономики страны – ориентация бизнеса на безудержную эксплуатацию в основном сырьевых ресурсов без инвестирования средств в экономику страны. Поэтому у бизнеса воспитана социальная безответственность, стремление за счет коррупции получить преференции у власти и уехать из страны, поскольку ничего, в том числе и приобретенное имущество, не связывает такой бизнес с государством, народом. Следовательно, формирование привлекательного инвестиционного климата в стране, регионе есть условие прогресса в экономике, повышения ответственности бизнеса, за счет привязывания его к месту нахождения производственных объектов, уплаты налогов по месту нахождения бизнеса, а не в гарантированных связями и личными отношениями местах.

В системе взаимодействия бизнеса и общества обширно влияние бизнеса на партии и иные общественные объединения путем создания инструментов лоббирования коммерческих интересов через эти институты гражданского общества. Как наиболее эффективная форма воздействия на общество и через него на публичную (государственную и муниципальную) власть проявляет себя поддержка бизнесом кандидатов на выборные и назначаемые публичные должности. Будучи легальными средствами взаимодействия бизнеса и общества (бизнес вправе участвовать в формировании избирательных фондов, оказывать благотворительную помощь, спонсорство и т.п.), некоторые из них оказывают деструктивное влияние на публичную власть, общество, поскольку используются теми или иными бизнес-структурами в теневых корыстных целях с отрицательным для общества, публичной власти результатом. В частности, это проявляется в коррупции, сопровождающей легальное взаимодействие бизнеса и публичной власти. Это не скрывается и руководством государства: «Я отдельно не поднимаю хроническую проблему, которая существует, к сожалению, в нашей стране, и на Кавказе в особенности, – это проблема

коррупции. Здесь, собственно, всё сказано. Надо действовать. Надо заниматься реальной борьбой с коррупцией, а не торговлей должностями. Если так будет проводиться работа, как сейчас она проводится, результата не будет» – заявил Президент Д.А. Медведев на совещании по социально-экономическому развитию Дагестана¹. Не секрет, что одной из сторон в коррупционных отношениях, как правило, является бизнес – кому еще под силу лоуконка (в самых разных формах) должностей на региональном уровне (кроме криминала, который нередко связан с бизнесом)?

Коррупция является деструктивным теневым фактором взаимодействия власти, общества и бизнеса, продвижения частных, корпоративных интересов за счет ресурсов власти в ущерб всему обществу, в том числе посредством рейдерства, недружественного поглощения, в которых участвуют отдельные представители власти. Коррупция сейчас, может быть, является главным фактором деградации власти, бизнеса и общества, поскольку она стала терпимым явлением для всех и каждого – во власти, бизнесе, обществе². Коррупция – системное явление, весьма эффективно противостоящее конституционно закрепленным идеалам – правам человека, свободе экономической деятельности и ряду других. Их судьба во многом зависит от наличия в обществе здоровых сил, неординарных лидеров во власти, обладающих политической волей и личным мужеством, бескорыстием, жертвенностью, которой отличались выдающиеся патриоты Отечества в трудные для страны времена. Так называемый человеческий фактор, волевая составляющая носителей публичной власти, наличие признанных лидеров являются конструктивными факторами, обеспечивающими интеграцию публичной власти, общества, бизнеса.

Государство – организованная форма бытия современного общества, оно продуцирует и должно защищать позитивные экономические, социальные, политические и духовные доминанты общества, а также функционирующего в нем бизнеса. В этой диалектической системе содержание (общество) влияет на форму (государство). Безусловно, имеется и обратное воздействие – государство в процессе реализации публичной власти влияет на состояние общества, содействуя совершенствованию общественных отношений, пресекая правонарушения, стимулируя оздоравливающие общественно-полезные тенденции либо усугубляя пороки общества, а также бизнеса (коррупцированные органы публичной власти стимулируют коррупционное поведение общества и бизнеса). Кроме того, специфика положения государства, определяющего принципы взаимодействия с обществом и бизнесом, делает государство абсолютным субъектом, ответственным за состояние дел в государственно-организованном обществе. Поэтому задача государства – формирование и укрепление системы ответственности всех участников

¹ Стенографический отчет о совещании по вопросам социально-экономического развития Республики Дагестан 11 августа 2010 года. Сочи. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/8625>

² Индекс восприятия коррупции по исследованию Трансперенси Интернешнл за 2008 г. для России – 147 место из 180 оцененных стран URL: <http://www.cb.ru/inform/95437.html>

взаимодействия – институтов публичной власти, гражданского общества, бизнеса, поскольку власть и бизнес – субъекты социальной ответственности. Наличие такой системы ответственности – важнейшее условие конструктивного поведения субъектов общественных отношений. Несовершенство либо отсутствие системы ответственности является деструктивным фактором, не позволяющим достичь позитивных результатов функционирования государства, общества, бизнеса, ведет к дисгармонии в системе публичной власти, к дисбалансу интересов общества в целом и индивидов.

В переломные периоды, в каком находится современная Россия, источниками деструктивности в обществе на всех уровнях – федеральном, региональном, муниципальном являются асоциально ориентированные субъекты экономических, политических и иных отношений, носители корыстных частных и корпоративных интересов, криминальные элементы, маргиналы.

К числу наиболее значимых, доминирующих во всей системе деструктивных процессов, приносящих ощутимый вред государству, обществу и бизнесу следует отнести низкую активность «гражданского общества», дисгармоничное состояние представительной и исполнительной власти, недостаточное гарантирование независимости судебной власти, несовершенство избирательной системы и некоторые другие.

В рамках судебной власти требует своего решения проблема связанности судей с интересами близких – родственников, друзей и т.д., в том числе и в бизнесе, что особенно сказывается на разрешении хозяйственных споров. Деструктивный характер имеет лишенная гармоничности судебная практика применения законодательства, когда по одинаковым делам имеются различные по результату судебные решения.

Законодательная власть ответственна за качество нормативной базы взаимодействия власти, общества и бизнеса, на ней лежит ответственность за предупреждение нормативными средствами правонарушений, в том числе в бизнесе. Непременным условием эффективности функционирования законодательной власти является наличие адекватной позитивным целям развития государственно-организованного общества избирательной системы. Она должна обеспечивать реализацию каждым гражданином права на участие в управлении государством и представительство интересов многочисленных групп населения, отличающихся разными социальными, экономическими и иными возможностями. Она должна также препятствовать возникновению и развитию деструктивных процессов, в том числе межпартийных конфликтов. Отсюда стоит задача разумного применения вида избирательной системы, особенно на уровне региона, муниципального образования. При пропорциональной системе (также и выдвижении кандидатов партиями при мажоритарной системе) победа на региональных и муниципальных выборах конкурирующих партий в условиях бюджетной зависимости муниципалитетов от региональных властей может вести к деструктивным властеотношениям.

Жертвой таких отношений в конечном итоге становится население муниципального образования, как это имеет место в Самарской области¹.

Партийная консолидация и консервация статус-кво партийного компонента в публичной власти создает предпосылки консолидации экономической, препятствует свободной конкуренции посредством создания преимуществ той части бизнеса, который поддерживает соответствующую правящую партию. Такой бизнес опирается на партию в лоббировании своих интересов в законодательной сфере (например, крупный торговый бизнес при принятии Федерального закона «О торговле»). Наиболее активные бизнесмены стремятся институализироваться в партийном руководстве и таким образом защищать свои частные интересы, в том числе становясь партийными выдвиженцами в публичной власти – депутатами, членами Совета Федерации и т.д. Здесь реализуется интерес бизнеса в легальных формах, однако это не делает систему взаимодействия власти и бизнеса честной, добросовестной, справедливой, конструктивной. Наоборот, создаются условия для сокрытия нечестных результатов легальными средствами. Например, при организации торгов, котировок, аукционов и т.п. Давно критикуется система представительства в Совете Федерации как, по крайней мере, не исключающая коррупцию.

Взаимодействие бизнеса и власти предопределено ролью государства как организации, ответственной за эффективность владения, пользования и распоряжения общими богатствами страны – недрами, водами, лесами и т.д. Бизнес в свою очередь, является главным инструментом вовлечения богатств в экономическую сферу – в производство, торговлю. Но деструктивным фактором здесь является сращивание власти и бизнеса – оно имеет давнюю историю, которая началась в прошлом веке, когда в развитых к тому времени государствах стал формироваться государственно-монополистический капитализм (эту тенденцию в свое время отметил французский юрист Леон Дюги). Многие руководители во власти сохраняют собственный интерес в бизнесе, а запрет государственным служащим критиковать своё руководство ослабляет оздоровляющий эффект конструктивной критики «изнутри». Законодательство о гражданской, правоохранительной и военной службе не обеспечивает конструктивного взаимодействия общества и власти.

Одной из причин сохранения и даже развития деструктивных факторов взаимодействия власти, общества и бизнеса является неразвитость институтов гражданского общества, в том числе партийной системы, разрозненность общественных объединений, вследствие чего утрачивается позитивная результативность общественного контроля власти и бизнеса. Кроме того, отсутствует и системная связь публично-властного контроля с общественным контролем.

¹ Главой городского округа Самара является лидер местного отделения партии «Справедливая Россия», тогда как правящей партией на уровне области является партия «Единая Россия», что предопределило конфликтное состояние публичной власти в регионе.

Позитивное сотрудничество власти, общества, бизнеса необходимо и в системе местного самоуправления, в рамках которого ведется муниципальный бизнес, осуществляется приватизация муниципального имущества. Самоуправление, как и государственная власть, стали важным объектом интереса бизнеса, поскольку местное самоуправление обладает значительными материальными и финансовыми ресурсами. Наряду с позитивным сотрудничеством муниципальной власти с бизнесом в решении социальных, культурных, хозяйственных задач местного самоуправления, обе части этих взаимосвязей нередко становятся «партнерами» в коррупционных отношениях.

Коррупциогенной сферой местного самоуправления (в равной мере государственной власти) является бюджетный процесс, который используется для легализации частного интереса. Этой цели служат непосредственные формы самоуправления – муниципальные слушания, организованные по заготовленному сценарию, когда в них принимают только отобранные граждане. Для частных и корпоративных целей приспосабливаются торги, в которых побеждают заранее известные участники и т.д.

Таким образом, анализ принципов взаимодействия публичной власти, общества и бизнеса свидетельствует о дисгармонии в их отношениях, доминировании деструктивных, нежели конструктивных тенденций.

Некоторые причины такого состояния – корысть, коррупция, некомпетентность во власти, несовершенство властного механизма, безнравственность бизнеса, неразвитость гражданского общества и пассивность его членов.

Сокращению деструктивных процессов во взаимодействии власти, общества и бизнеса, в частности, могло бы содействовать:

- совершенствование избирательной системы (обеспечение разумного сочетания мажоритарной и пропорциональной систем, недопустимость введения пропорциональной системы на муниципальном уровне, поскольку это ведет к межпартийным конфликтам, негативно сказывающимся на интересах самоуправления, введение обязательного голосования на выборах по примеру ряда зарубежных стран),
- оптимизация критериев эффективности публичной власти, бизнеса (самые главные критерии – качество, продолжительность жизни населения региона, муниципалитета),
- совершенствование судебной власти (учреждение административных судов, введение ограничений на совместную службу близких родственников в судах с однородной юрисдикцией – «системная зависимость»),
- контроль не только доходов, но и расходов государственных и муниципальных служащих.

Несмотря на то, что во взаимодействии власти, общества и бизнеса законодательство не является исключительным средством сокращения и устранения деструктивности в общественных отношениях, оно должно постоянно совершенствоваться, актуализироваться исходя из позитивных потребностей общества.

Н.Н. Портенко,
Саратовский государственный
университет
им. Н.Г. Чернышевского

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА ПРИ ЗАЩИТЕ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

Давно признано, что самый эффективный собственник помещения – тот, кто в нем проживает. С введением в действие Жилищного кодекса РФ граждане получили право на приватизацию помещений, ранее полученных по договорам социального найма. Приобретение в собственность квартир, комнат, домов не вызывает никаких вопросов. Гораздо сложнее обстоит дело с общежитиями. Поэтому хотелось бы подробнее остановиться на указанной проблеме и рассмотреть, что говорит законодатель по поводу защиты жилищных прав граждан, как судебные органы решают вопросы, связанные с предоставлением жилья.

Согласно Жилищному кодексу РФ жилые помещения в общежитиях используются для проживания граждан на время их работы, службы и обучения. На основе положения ст. 105 Жилищного кодекса РФ «договор найма жилого помещения в общежитии заключается на период трудовых отношений, прохождения службы или обучения. Прекращение трудовых отношений, учебы, увольнения со службы является основанием прекращения договора найма жилого помещения в общежитии».

Основания и условия проживания в общежитиях регламентируются и в отдельных законодательных актах (Примерных, Типовых положениях об общежитиях). Министерства и ведомства, объединения, предприятия, учреждения и организации обладают законными правами по разработке и изданию «своих» положений об общежитиях, а также об общежитиях в жилых помещениях, находящихся в их ведении на правах хозяйственного ведения, оперативного управления или права собственности, с последовательным и неукоснительным соблюдением жилищных прав граждан, вытекающих из положений Конституции РФ, ЖК РФ, других законодательных актов.

При этом должны соблюдаться общие положения и права граждан, связанные с их проживанием в общежитиях. Так, например, это касается нормы жилой площади на одного человека, предоставления оборудования, инвентаря, обеспечения бытовыми предметами, предоставления определенных услуг и т.п.

Вместе с тем, за дополнительную плату могут быть предоставлены услуги, не связанные с образовательным процессом либо с трудовыми отношениями (пользование камерами хранения, пунктами проката, химчисткой и т.д.).

Рассматривая вопрос о статусе общежитий, необходимо, прежде всего отметить, что они являются жильем, предназначенным для временного проживания граждан в период их работы, службы или обучения.

Исходя из вышеуказанного, можно выделить следующие признаки, по которым можно классифицировать жилые помещения как общежития:

1. Временный характер проживания граждан в период работы, службы, обучения. Данный признак определяет временные рамки правоотношений между рабочими, служащими или учащимися и организациями, в которых они учатся или работают. После окончания учебы или выполнения работ правовая связь будет утрачена, и право пользования жилым помещением в общежитии прекращается, после чего последует выселение.

2. Общежитие находится в хозяйственном ведении организации. Общежитие как объект специализированного жилищного фонда находится в управлении хозяйствующего субъекта – организации, предоставляющей жилые помещения своим учащимся, работникам, служащим, у которых отсутствует жилье.

3. Специально оборудованное жилое помещение. Общежития должны быть отделены от другой части дома (если это имеет место), иметь отдельный выход, чтобы не ущемлять жилищные интересы граждан, живущих по договору социального найма. Дома, предоставленные под общежития (как специально построенные, так и переоборудованные), должны иметь соответствующие их целевому назначению санитарно-гигиенические и бытовые удобства. В таких домах наряду с жилыми комнатами должны быть предусмотрены помещения для занятий, досуга, бытового обслуживания проживающих и т.п.

После введения в действие Жилищного кодекса в суды стали поступать иски о признании права на приватизацию занимаемых жилых помещений, находящихся в общежитиях. При рассмотрении данных дел о признании права на приватизацию квартиры или комнаты в общежитии суды сталкивались с проблемой при определении статуса общежития и жилого дома, используемого в качестве общежитий, но таковым не являющегося по своей юридической природе, и часто данные иски оставались без удовлетворения.

Согласно Закону РФ от 4 июля 1991 г. «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (далее – Закон о приватизации) гражданам предоставлялись в собственность занимаемые ими жилые помещения посредством приватизации.

Закон о приватизации установил запрет на приватизацию жилых помещений, находящихся в общежитиях, и не позволял гражданам осуществить свое право на приватизацию. Но при этом данный Закон не давал определения понятию «общежитие».

С введением в действие Жилищного кодекса РФ этот вопрос в некоторой степени разрешился. Согласно ст. 7 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» следует, что общежития, которые принадлежали государственному или муниципальным предприятиям либо государственным или муниципальным учреждениям и были переданы в ведение органов местного самоуправления, утрачивают статус общежитий в силу закона и к ним применяется правовой режим,

установленный для жилых помещений, предоставленных по договорам социального найма.

Следовательно, правовой режим использования данных жилых помещений автоматически изменился в силу прямого указания закона, то есть вне зависимости от действий или бездействия сторон спорных материальных правоотношений. Таким образом, договор найма специализированного жилого помещения в общежитии автоматически преобразовался в договор социального найма.

При этом отсутствие договора социального найма, а также решения органа местного самоуправления об исключении соответствующего дома из специализированного жилищного фонда не препятствует осуществлению гражданами прав нанимателя жилого помещения по договору социального найма, поскольку их реализация не может быть поставлена в зависимость от оформления органами местного самоуправления указанных документов.

Обязательным условием приватизации является установление факта проживания по договору социального найма жилого помещения. Если граждане проживают в общежитии постоянно после прекращения трудовых отношений, то это следует приравнивать к фактическому проживанию по договору социального найма, причем отсутствие данного договора не является причиной отказа в удовлетворении исковых требований.

При ликвидации предприятия или его приватизации (при условии, что общежитие не включалось в договор приватизации) утрачивается право собственности или право хозяйственного ведения, и общежитие переходит в собственность муниципалитета. Прекращаются трудовые отношения между работодателем и работниками, занимающими жилые помещения в общежитии. Утрачивается временный характер проживания, и возникают правоотношения, основанные на договоре социального найма жилого помещения. На основании данных правоотношений жилой дом, имеющий статус общежития, должен быть исключен из специализированного жилищного фонда.

Соответственно, изменение законом оснований пользования такими помещениями, когда на соответствующие отношения распространены нормы ЖК РФ о договоре социального найма, изменяет и правовой режим этих помещений. Они уже не имеют специализированного назначения, могут сдаваться в поднаем, возможен их обмен, то есть в отношении них действует общий правовой режим, установленный для жилых помещений, предоставленных по договорам социального найма¹.

С учетом вышесказанного жилые помещения (квартиры, комнаты) в домах, которые использовались в качестве общежитий, принадлежали государственным или муниципальным предприятиям либо государственным

¹ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 03.04.2007 г. № 57-В07-2 //Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2008. № 4. Данное Определение Верховного Суда РФ включено в Бюллетень Верховного Суда РФ и является ориентиром в правоприменительной практике судей при рассмотрении дел о приватизации жилых помещений в общежитиях.

или муниципальным учреждениям и были переданы в ведение органов местного самоуправления, могут быть приватизированы на общих основаниях.

Е.Г. Потапенко,
Саратовский государственный
университет
им. Н.Г. Чернышевского

ИНТЕГРАЦИЯ В ПРАВЕ И СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В современной юридической литературе все чаще встречаются такие термины как «интеграция», «систематизация», «унификация», «гармонизация». Появление и распространение указанных категорий в правовой науке явилось результатом развития сложных социально-правовых процессов. В связи с этим представляется обоснованным провести соотношение интеграционных процессов в системе права и систематизации законодательства.

В рамках настоящей статьи под интеграцией в праве предлагается понимать опосредованное юридически значимой деятельностью объединение системы права в структурно упорядоченное целостное единство, обладающее относительной самостоятельностью, устойчивостью и автономностью функционирования, а также поддерживающее целостность и единство системы права, согласованность и взаимосвязанность ее структурных частей.

При этом вопрос о соотношении системы права и систематики правовых норм не является новым и не раз поднимался в научной среде. Отвечая на данный вопрос, О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородский пишут: «Учитывая различие, существующее между понятиями системы права и систематики юридических норм, надлежит прийти к выводу, что систематика действующего законодательства не может быть положена в основу научного изучения системы права по следующим причинам.

1. Законодательство далеко не всегда систематизируется целиком...

2. Сведение отраслей права только к кодифицированным областям не выдерживает даже элементарной критики¹, то есть наличие кодифицированного акта не всегда указывает на существование самостоятельной отрасли права. Так Лесной кодекс или Кодекс торгового мореплавания не свидетельствует о наличии в системе российского права сложившихся самостоятельных лесной и морской отраслей права.

Между тем, вопрос о соотношении интеграции в праве и систематизации законодательства нельзя сводить к вопросу соотношения системы права и систематики правовых норм. Первый имеет свои особенности. Прежде всего, и интеграция, и систематизация представляют собой процессы объединения правового материала. Но эти процессы имеют качественные отличия.

¹ Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М., 1961. С. 357-358.

«Систематизация – техническое обобщение нормативного материала и переработка действующих правовых актов по существу, устранение несогласованностей и противоречий правового регулирования (кодификация)»¹. Из учебной литературы по общей теории государства и права нам известно, что систематизация представляет собой юридически значимую деятельность по упорядочиванию нормативно-правовых актов. Выделяют три вида систематизации: инкорпорация, кодификация и консолидация². Если не ограничиваться формально-логическим определением «систематизации законодательства», то ее можно рассматривать как своеобразный целенаправленный процесс упорядочения, приведения нормативно-правовых актов в систему³.

Задача систематизации как определенного вида правотворческой деятельности – «упорядочение законодательства, выявление негативных тенденций в его развитии, подготовка предложений об их устранении»⁴.

В отличие от интеграции в системе права, которая имеет объективный характер, систематизация субъективна, то есть зависит от воли лица или лиц, ее осуществляющих.

Если интеграция представляет собой объединительные тенденции в системе права, то систематизация связана с законодательством как формой выражения этой системы во вне, то есть внешней формой системы права, которая не всегда совпадает с ее внутренней формой (структурой). Вся совокупность нормативно-правовых актов представляет иерархически устроенную систему. Система нормативно-правовых актов и система права тесно взаимосвязаны друг с другом, ибо форма не может существовать отдельно от содержания, а содержание выражаться во вне посредством формы. Так, анализируя вновь принятый нормативно-правовой акт, мы, прежде всего, знакомимся с содержащимися в нем нормами права. Противоречие статей одного или разных нормативно-правовых актов есть противоречие их содержания, то есть противоречие норм. Поэтому изложение в нормативно-правовом акте правового материала без учета системной зависимости правовых норм может вызвать нарушение системных связей в праве. Вместе с тем, принятие новых правовых норм, их грамотное технико-юридическое оформление и изложение в нормативно-правовом акте укрепляет системные связи в праве, повышает уровень согласованности правового материала.

Существуют различные виды систематизации по субъектам и критериям осуществления. Так, она может осуществляться органами государственной власти, наделенными правотворческими полномочиями. Либо может быть

¹ Сенякин И.Н. Специализация и унификация российского законодательства: проблемы теории и практики: дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 1993. С. 188.

² См., напр.: Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. С. 378-382.

³ См.: Кухарук Т.В. Систематика и систематизация законодательства // Правоведение. 1993. № 5. С. 118.

⁴ Литягин И.Н. Организационные предпосылки систематизации законодательства // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 32.

результатом деятельности отдельных ученых либо юристов-практиков (неофициальная инкорпорация). При осуществлении определенных видов систематизации возможно изменение не только внешней формы, но и внутреннего содержания, то есть самой системы права. Как отмечает И.Н. Сенякин: «Систематизация законодательства в наши дни превратилась в уникальное средство повышения эффективности правового регулирования путем совершенствования его формы и содержания, стала обеспечивать надлежащее применение юридических норм и способствовать выявлению пробелов в праве»¹. Активная правотворческая деятельность законодателя, выражающаяся в содержании нормативных актов, их соотношении воплощает воздействие на структуру права субъективных системообразующих факторов и со временем приводит к целенаправленным преобразованиям в его ткани, структуре².

То есть систематизация выступает не только средством повышения эффективности правового регулирования, но и способом интеграции правового материала в системе права. Систематизация это и есть та субъективная деятельность законодателя, которая опосредует объективные причины интеграции и саму интеграцию в системе права. Она расположена как бы между этими объективными причинами и реальной интеграцией правового материала. Вместе с тем, не любая систематизация выступает способом интеграции, а только та, которая затрагивает содержание, внутреннюю форму системы права и является юридически значимой. Все зависит от критерия и субъектов систематизации. Способом интеграции в системе права выступает кодификация, а в некоторых случаях и консолидация как виды систематизации.

Как указывает С.С. Алексеев способом решения задач по интеграции правового материала в рамках единой системы права является системное, кодифицированное правотворчество, когда через системные нормативные обобщения идет процесс «создания» логически завершенной, структурно замкнутой («закрытой») правовой системы³.

В современной литературе под кодификацией понимается «особый вид систематизации законодательства, представляющий собой выражение норм права, содержащихся в систематизируемых нормативных правовых актах и иных формах права, в новом едином, комплексном законодательном акте, официальное принятие и утверждение которого лишает законной силы все систематизируемые акты»⁴.

Вместе с тем, при рассмотрении кодификации как средства интеграции в праве важно отметить, что при кодификации осуществляется не только и не столько формальное объединение нормативно-правовых актов или их частей в

¹ Сенякин И.Н. Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов, 2007. С.380.

² См.: Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 57.

³ См.: Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 257.

⁴ Чухачев Д.В. Кодификационные акты, их специфика и значение в системе права // Государство и право. 2009. №8. С.5.

единый нормативный правовой акт, сколько происходит согласование правового материала и группировка его в едином акте, имеющем самостоятельное юридическое значение. Практика показывает, что наличие множественности нормативно-правовых актов создает как трудности в применении норм, так и их конкуренцию.

В заключение следует отметить, что систематизация выступает не единственным способом интеграции в праве. К ним можно также отнести саму правотворческую деятельность, которая не всегда связана с систематизацией, а также в определенных случаях и юридически значимую деятельность органов государственной власти по толкованию правовых норм.

Р.В. Пузиков,
Тамбовский государственный
университет

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА: К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ

Как справедливо отмечает Н.И. Матузов: «Правовая политика – один из важнейших видов политики как родового интеграционного понятия... Политика же в наиболее абстрактной форме представляет собой область взаимодействия между классами, партиями, нациями, народами, государствами, социальными группами, *властью и населением, гражданами и их объединениями* (курсив мой Р.П.). Это – важнейший и сложный пласт общественной жизни»¹. Именно поэтому вопрос о правовой политике в сфере взаимодействия власти, общества и бизнеса как основополагающих частях российской государственности должен быть в постоянном и пристальном внимании юридической науки. В настоящее время, к сожалению, говорить о существовании данного вида правовой политики в чистом виде как – «научно обоснованной, последовательной и системной деятельности государственных и негосударственных структур по созданию эффективного механизма правового регулирования...»² не приходится.

Причиной этому служит, прежде всего, недостаточное внимание со стороны юридической науки к проблемам реализации и обеспечения должного уровня взаимодействия. Исходя из определения термина «взаимодействие», можно сказать, что это «взаимная связь явлений; взаимное действие различных предметов и явлений друг на друга; взаимная поддержка, кооперация; согласованные действия (воинских подразделений)»³. Следовательно, целью и задачами научных исследований должны стать:

¹ Матузов, Н. И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. 1997. № 4. С. 6–17.

² Правовая политика: словарь и проект концепции / Под ред. А.В. Малько. Саратов, 2010. С. 26.

³ Свободная энциклопедия Викисловарь URL: <http://ru.wiktionary.org/wiki/взаимодействие>

- выявление видов возможных взаимных связей и проявляющихся в результате этого закономерностей развития права и правовой жизни;
- выработка основных направлений взаимной поддержки *общества власти – бизнеса* (причем именно в такой логически согласованной последовательности);
- разработка возможных вариантов согласованных действий общества власти – бизнеса;
- формирование путей правового стимулирования и поощрения взаимодействия общества власти – бизнеса и др.

Последнему направлению мы хотели бы уделить более пристальное внимание. На первый взгляд, подобное направление правовой политики противоестественно самой сути общественных связей, которые во многом возникают, существуют и развиваются самостоятельно, независимо, а зачастую и наперекор государственной власти. Однако, именно грамотное, научно обоснованное и ненавязчивое вмешательство государственно-правовой политики в рассматриваемую сферу на уровне стимулов и поощрений позволит не только оптимизировать взаимодействие, но и повысить роль государства права и юридической науки в российской правовой жизни. Как писал В.Ф. Зальский: «Вся наша деятельность должна направляться... принципом пользы. Логика пользы заставляет нас взвешивать ожидаемые удовольствия и страдания без всякого влияния каких бы то ни было иных соображений»¹, что и должно быть положено в основу формирования рассматриваемого нами вида правовой политики.

Представляется бесспорным, что именно правостимулирующая и поощрительная политики выступают наиболее эффективными и приоритетными видами правовой политики, позволяющими с минимальным вмешательством государства в дела бизнеса и общества направлять их деятельность в нужное русло.

При этом следует отметить, что ошибочны мнения ряда авторов, отождествляющих эти две формы, так как каждая из них имеет свои, свойственные только ей, специфические стадии, цели, методы и средства реализации. Но и в этом следует понимать, что они достигают наибольшего результата только в их одновременном системном использовании.

В частности, стимулирование, по нашему мнению, выступает начальным этапом, неким толчком для совершения каких-либо действий, зачастую независимо от желания самого субъекта (например, при проведении конкурса на право заключения договора аренды торговых площадей, одним из условий победы устанавливается наилучшее предложение по облагораживанию прилегающей территории, предложение наименьшей цены за товар в качестве основного условия победы на тендерах и др.).

При этом вполне понятно, что для повышения эффективности этого не достаточно, поэтому вполне закономерно должна возникать следующая форма: поощрительная. Другими словами, поощрение – это награда за совершение

¹ Зальский В.Ф. Власть и право. Философия объективного права. Казань. 1897. С. 10.

таких действий. Как отмечает А.В. Малько, «собственно поощрения необходимо рассматривать как разновидность правовых стимулов, направленных на закрепление формы и меры юридического одобрения добровольного заслуженного поведения, в результате чего субъект вознаграждается, для него наступают благоприятные последствия»¹. Действительно, следует исходить из того, что поощрение всегда связано с определенными благоприятными последствиями. Оно может выражаться, в первую очередь, в предоставлении новых благ, причем не обязательно только материальных. Поощрение может также носить организационный характер (заключение долговременных договоров, соглашений, применение упрощенного порядка при разрешении юридического вопроса при наличии положительных данных о контрагенте и пр.). Особое место занимают меры морального поощрения, которые закрепляются в нормах права. Поощрение может также выражаться и в освобождении от тех или иных обязанностей, либо в применении упрощенного, облегченного порядка их исполнения². Поощрительная норма (англ. stimulatory norm of law) – норма права, устанавливающая меры поощрения за добросовестное выполнение субъектами права своих юридических обязанностей, реализацию одобряемого государством и обществом целесообразного и социально полезного варианта поведения либо за достижение результатов, превосходящих обычные требования³.

В этой связи нельзя не коснуться вопроса льготной политики России. До сих пор идет спор о том, нужны льготы малому бизнесу или нет. В среде предпринимателей на этот счет есть два противоположных мнения. Одни уверяют, что малому бизнесу не нужны никакие льготы и поддержка; главное – чтобы государство оставило его в покое. Другие, напротив, совершенно уверены, что власти должны из всех сил поддерживать малый бизнес и помогать ему развиваться. Впрочем, и те и другие соглашаются, что действующая система предоставления льгот далеко не совершенна и требует существенных доработок⁴. Ясно только, что существующую сегодня структуру поддержки и предоставления льгот следует менять. Другой вопрос, как это сделать, чтобы не стало еще хуже, и ответ на этот вопрос в состоянии дать только юридическая наука.

Как представляется, не правы ни те ни другие. Ошибочно предполагать, что отсутствие льгот, либо их наличие, является каким-либо сдерживающим фактором при желании государства вторгаться в дела предпринимателей, о чем свидетельствует наш исторический опыт советского устройства. В данном случае речь идет именно о правовом детально регламентированном порядке вмешательства государства в экономическую сферу, и, как представляется, перечень эти оснований должен быть исчерпывающим. В качестве позитивного примера можно привести правоприменительную практику введенного в

¹ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2003. С. 164.

² Краснов А.В. Некоторые аспекты поощрительной правовой политики. URL: <http://www.ieml.ru/economproblem/2008/1/t1.html>

³ URL: <http://www.pravoteka.ru/enc/4493.html>

⁴ Белях А. Не мешать! //Бизнес-журнал. №15. 2005. 3 августа.

действие Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в Краснодарском крае. Только за первый месяц действия закона в органы прокуратуры Краснодарского края поступило 290 заявлений органов контроля (надзора) о согласовании проведения внеплановых выездных проверок. По результатам рассмотрения поступивших материалов согласовано проведение 74 проверок, в 117 случаях вынесен отказ, 99 заявлений возвращены в связи с тем, что проведение проверок не требовало согласования в органах прокуратуры¹. Показательно, что большинство решений об отказе приняты в связи с отсутствием оснований для проведения проверок и несоблюдением предъявляемых к решениям органов контроля (надзора) требований. По данным Генеральной прокуратуры РФ в 2008 г. по результатам проверок в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности прокурорами выявлено около 50 тыс. нарушений закона, с целью устранения которых внесено более 10 тыс. представлений, объявлено 1,5 тыс. предостережений, направлено в суды около 1 тыс. исков и заявлений².

Подводя итог, следует констатировать, что в настоящее время назрела ситуация, когда юридическая наука должна, наконец, обратить пристальное внимание в своих научных изысканиях на указанную проблему и подготовить и предложить государству эффективные, обоснованные предложения по осуществлению плановой правовой политики в сфере оптимизации взаимодействия общества – власти – бизнеса.

А.А. Россошанский,
Саратовский государственный
университет
им. Н.Г. Чернышевского

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ АРБИТРАЖНЫМИ СУДАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА РАВЕНСТВА В ПРОИЗВОДСТВЕ ДЕЛ, ВОЗНИКАЮЩИХ ИЗ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И ИНЫХ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Одним из ключевых направлений в рассмотрении споров арбитражными судами Российской Федерации являются дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений. Спецификой рассмотрения подобных дел в арбитражном суде является то, что настоящие споры должны быть связаны с экономическими отношениями или

¹ Официальный сайт Прокуратуры Краснодарского края. URL: <http://www.prokuratura.krasnodar.ru/kontrol/>

² Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-9726/>

отношениями, возникающими из предпринимательской деятельности. Важным в таком случае является не только соблюдение конституционного принципа равенства перед судом, но и предоставление таких преимуществ заявителю, которые обеспечат ему возможность защищать свои права, нарушенные органами публичной власти. Исходя из этого, спор между рассматриваемыми лицами подлежит регулированию в порядке, предусматривающем большее количество процессуальных гарантий для наиболее слабой (с правовой точки зрения) стороны правоотношений.

Преимущественно для участников процесса, являющихся гражданами или объединениями граждан, часть 1 статьи 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации устанавливает ограничение, согласно которому, обязанность доказывания по делам исследуемой категории возлагается на государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и должностных лиц.

Подобная обязанность доказывания закреплена и в части 3 статьи 189 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, согласно которой обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, законности оспариваемых решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, возлагается на органы и лиц, которые приняли оспариваемый акт, решение, совершили оспариваемые действия (бездействие).

И все же это не означает, что заявитель полностью освобожден от бремени доказывания. Так, говоря о праве признания ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными, преимущественная для заявителя позиция арбитражного суда несколько ослабевает, и суд, основываясь на нормах арбитражно-процессуального законодательства, осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельных положений, оспариваемых решений и действий (бездействия) на одновременное наличие двух условий: несоответствие обжалуемого акта закону или иному нормативному правовому акту и нарушение прав и законных интересов заявителя.

По делам о привлечении к административной ответственности обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для составления протокола об административном правонарушении, аналогично, не может быть возложена на лицо, привлекаемое к ответственности (часть 5 статьи 205 Кодекса).

Законодательством также могут быть предусмотрены презумпции, оказывающие существенное влияние на распределение обязанности по доказыванию и освобождающие одну из сторон от необходимости доказывания определенных фактов. Данные презумпции установлены федеральными законами. Например, согласно пункту 7 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации суд обязан толковать в пользу налогоплательщика все неустраиваемые сомнения, противоречия и неясности налогового законодательства. В соответствии со статьей 1.5 Кодекса

Российской Федерации об административных правонарушениях лица подлежат административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Неустрашимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица.

Об «особом» статусе властного субъекта рассматриваемых правоотношений свидетельствует и то, что суд может признать обязательной явку в судебное заседание представителей государственного (муниципального) органа или должностных лиц. Притом, неявка указанных лиц может повлечь для них неблагоприятные последствия, в том числе в виде наложения судебных штрафов, предусмотренных главой 11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Первоосновным же источником неравноправного положения участников административных (публично-правовых) отношений является то, что в качестве одной из сторон в них выступает орган, должностное лицо, осуществляющее властные полномочия, а в качестве другой – гражданин, или сообщество граждан, не обладающие такими полномочиями, и обязанные подчиниться воле властного субъекта.

Поэтому, преодолев «правовой нигилизм» и вооружившись предоставленными законодателем преимуществами, все большее количество предпринимателей не боятся вступать в споры с государством и его органами.

Как усматривается из аналитической записки Высшего арбитражного суда Российской Федерации к статистическому отчету о работе арбитражных судов Российской Федерации в 2009 году, в последние два года отмечается увеличение количества поступающих на рассмотрение в арбитражные суды заявлений по экономическим спорам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. В 2009 году по сравнению с показателем 2008 года число таких заявлений возросло на 21,7%: 2007 год – 468 833 заявления, 2008 год – 495 025 заявлений, 2009 год – 602 350 заявлений. Во втором полугодии 2009 года по спорам, возникающим из административных правоотношений, поступило в 2,2 раза больше заявлений, чем в первой половине года¹. При этом около 40% таких дел заканчиваются решением об удовлетворении заявленных требований.

Таким образом, детально регламентированный порядок разрешения споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, дающий возможность суду осуществлять специфическую функцию, состоящую не только в разрешении спора, как в исковых делах, но и в производстве судебного контроля за законностью действий органов и должностных лиц, в соответствующей мере приводит к повышению эффективности судебной защиты участников предпринимательских и иных

¹ Официальный сайт Высшего арбитражного суда [Электронный ресурс] URL: <http://www.arbitr.ru/press-centr/news/totals/>, Справка о рассмотрении арбитражными судами Российской Федерации дел с участием иностранных лиц в 2005 - 2009 гг.

экономических отношений и растущему интересу бизнес-сообщества к совершенствованию навыков организации и способов защиты нарушенных прав.

А.В. Россошанский,
Саратовский государственный
университет
им. Н.Г. Чернышевского

РОЛЬ СМИ ВО ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА (НА ПРИМЕРЕ ГТРК «САРАТОВ»)

Роль СМИ в демократической коммуникационной системе «власть и общество» определяется двумя ключевыми факторами. Прежде всего тем, что СМИ являются одним из главных каналов государственной коммуникации. С их помощью происходит придание легитимности действующей власти, информационное сопровождение ее действий и, как следствие, обеспечение общественной поддержки государственных инициатив. Кроме того, с помощью СМИ происходит формирование позитивного образа власти и, соответственно, позитивного общественного мнения о власти.

Второй аспект, определяющий статус СМИ, связан с тем, что они являются важным каналом обратной связи, транслятором общественных настроений и проблем «снизу в вверх». Так, в качестве примера можно привести деятельность ГТРК «Саратов».

На днях в эфир вышел репортаж об острых проблемах представителей малого бизнеса в Саратове, связанных с ликвидацией так называемых «ларьков» на территории города. Городская власть, под сомнительным с точки зрения закона предлогом, сносит сотни ларьков в каждом районе города, лишая тысячи горожан работы и средств к существованию. Формальным основанием для этого служит, отсутствие документов на землю у предпринимателей. При этом почему-то упускается из виду, что именно городская бюрократия во многом повинна в этом. Предпринимателей годами пускают по кругу, не давая возможности оформить землю. В итоге, люди, семьи лишаются заработка, наносится удар по развитию малого бизнеса. Работы нет. И альтернативы от власти тоже нет.

Аналогичных примеров освещения социальных проблем еще больше. Благодаря такой деятельности СМИ, зачастую, происходит разрешение или даже предотвращение социальных и политических конфликтов.

Для эффективного взаимодействия власти и общества СМИ должны обеспечивать движение информации, не только, от власти к обществу, но и в обратном направлении от общества к власти, то есть должны выполнять функцию двухсторонней коммуникации. От того, насколько хорошо они ее выполняют, зависит очень многое и, в первую очередь, стабильность политической системы.

Для того, чтобы успешно решать многие общественно значимые задачи на практике, необходима организация эффективного сотрудничества власти со СМИ.

Сегодня принципы и механизмы взаимодействия власти и СМИ, по сравнению с теми, что были раньше, изменились кардинальным образом. Если в советский период это взаимодействие подчинялось упрощенной логике административно-командной системы, то в современной России «правила игры» принципиально изменились и усложнились. Демократизация политической системы привела не только к позитивным результатам. С одной стороны, была отменена цензура, произошло изменение политико-правового статуса СМИ – они стали более независимы от государства. С другой стороны, произошла коммерциализация СМИ, предпочтение стало отдаваться материалам, позволяющим получать доход, носящим скандальный или развлекательный характер, рассчитанным на неприязнительный уровень восприятия потребителей. Особенно эта тенденция усилилась в последние годы, из-за глобального финансового кризиса. В результате, зачастую, из продукции СМИ происходит вытеснение социально-значимых тем.

Одна из главных проблем была в том, что в нашей стране в 90-е годы СМИ стали выполнять фактически антисоциальную функцию. Они перестали быть инструментом государственной политики, связующим звеном между властью и обществом, а стали служить конъюнктурным интересам власти и бизнеса, очень часто выступая в роли информационного оружия в борьбе с конкурентами.

В этих непростых условиях возникла острая необходимость налаживания открытого и конструктивного диалога между СМИ и властью. В нашей области важным шагом в этом направлении стала разработка и принятие областных целевых программ «Развитие информационного партнерства органов государственной власти Саратовской области со средствами массовой информации». С 2004 года накоплен значительный положительный опыт реализации модели эффективного взаимодействия государственной власти области со средствами массовой информации, в целях информационного сопровождения реформ и других общественно важных процессов в регионе. Сегодня Правительством Саратовской области, разработан новый проект этой программы, рассчитанной на 2011- 2013 годы. В настоящее время он направлен в областную Думу для замечаний и предложений.

Программа информационного партнерства основывается на грантовом механизме взаимодействия власти и СМИ. Он выражается в том, что по результатам открытых конкурсов информационных проектов по освещению социально-значимых тем происходит распределение грантов, средств областного бюджета, между различными СМИ области.

Мониторинг областного телеэфира показывает, что в информационно-новостных передачах социальная тематика, материалы разъяснительного характера о текущих реформах и значимых решениях органов государственной власти области представлены в основном благодаря возможностям областной целевой программы.

Самым крупным и активным участником программы является ГТРК «Саратов». Это единственная региональная телерадиокомпания, вещающая на всю область. По масштабам вещания ГТРК «Саратов» охватывает 97 процентов населения области. На сегодня телекомпания работает по семи информационным проектам, обеспечивающим коммуникационное взаимодействие между властью, обществом и бизнесом. Это проекты – «Живет село – живет Россия», «Интегралы образования», «На защите здоровья, семьи и детства», «Дом, в котором мы живем», «Имидж региона – инвестиции в будущее», «Экономическое развитие региона: факторы успеха» и «Совершенствование законов региона». Теперь о характеристиках этих направлений.

1. Проект «Живет село – живет Россия» представляет собой серию видеосюжетов о жизни на селе, о людях, о работе и о проблемах села. Одна из главных задач проекта – информирование жителей Саратовской области о реализации приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» на территории Саратовской области, о механизмах государственной поддержки сельскохозяйственного производства, о реализуемых в области программах развития сельских территорий. Всего за 2009 г. и за полгода 2010г. в телепередаче «Вести. Саратов» было показано 25 видеосюжетов общей продолжительностью более 47 минут.

2. Проект «Интегралы образования» представляет собой серии видеосюжетов о деятельности детских и молодежных объединений, спортивных клубов и секций, о возможностях сети Интернет в учебно-воспитательном процессе, о становлении института уполномоченных по защите прав участников образовательного процесса и т.д. Особое внимание уделяется информированию населения области о реализации национального проекта «Образование», о модернизации системы образования области, об инновациях в учреждениях образования, об участии общеобразовательных учреждений в федеральных экспериментах, о перспективах развития государственно-общественного управления в образовании. Всего за аналогичный период было снято и показано в упомянутой телепередаче 20 видеосюжетов общей продолжительностью около 34 минут.

3. Проект «На защите здоровья, семьи и детства» представляет собой серии видеосюжетов о реализации приоритетного национального проекта в сфере здравоохранения, о развитии системы регионального здравоохранения, о продвижении ценностей семьи, защите материнства и детства; о регулировании трудовых отношений, о проблемах миграции и межнациональных отношений. Всего был снят и показан 31 видеосюжет общей продолжительностью около 1 часа.

4. Проект «Дом, в котором мы живем» представляет собой репортажи о развитии ипотеки, кредитовании рынка жилья, о проблемах ветхого и аварийного жилья, о реформировании системы ЖКХ, о деятельности управляющих компаний. При реализации этого проекта происходит информирование населения Саратовской области о национальном проекте

«Доступное и комфортное жилье – гражданам России». Всего было отснято и показано 20 видеосюжетов общей продолжительностью около 34 минут.

5. Проект «Имидж региона – инвестиции в будущее» представляет серию видеосюжетов о значимых для региона социально-экономических проектах, об экономическом и инвестиционном положении региона; об инновационных процессах, о развитии культуры и традиций. Это один из центральных проектов. Всего только в одной телепередаче «Вести. Саратов» было показано 165 видеосюжетов, общей продолжительностью чуть менее 5 часов.

6. Проект «Экономическое развитие региона: факторы успеха» представляет собой репортажи и интервью с участием ведущих руководителей различных отраслей экономики, ученых-экономистов, членов Правительства Саратовской области, о проблемах и перспективах развития области, о ее экономическом потенциале, о кадровом резерве, о рыночных отношениях в экономике, об инвестиционных направляющих в промышленности и сельском хозяйстве. Это еще более крупный проект. Всего в упомянутой телепередаче было показано 248 видеосюжетов, общей продолжительностью более 8 часов.

7. Проект «Совершенствование законов региона» представляет серию видеосюжетов освещающих законотворческую деятельность в области, общественную экспертизу проектов законов области, официальные мероприятия Саратовской областной Думы. Одна из главных задач проекта – информирование населения Саратовской области о законотворческой деятельности Саратовской областной Думы. Всего было отснято и показано 95 сюжетов, общей продолжительностью более 3 часов.

Следует еще упомянуть, что некоторые тематические направления нашли свое освещение не только в программе «Вести. Саратов». Например, законотворческая деятельность в области более подробно раскрывается в телепередаче «Думский вестник». В 2009 г в эфир вышло 17 передач, общая продолжительность которых составила 171,74 мин. В текущем году вышло пока еще только 5 передач продолжительностью 49,89 мин. соответственно.

На телеканале «Россия» выходит еще одна специализированная передача – «Час Правительства», в рамках которой освещается деятельность Правительства Саратовской области, в том числе и связанная с рядом тематических направлений. Так, проекту «Экономическое развитие региона: факторы успеха» в 2009 г. было посвящено 22 передачи общей продолжительностью 388,02 мин., в 2010 г. – 2 передачи продолжительностью 53 мин. Проекту «Имидж региона – инвестиции в будущее» в 2009г. было посвящено 6 передач общей продолжительностью 96,40 мин., в 2010 г. – 2 передачи продолжительностью 61 мин. Проекту «Дом, в котором мы живем» в 2009г. было посвящено 3 передачи общей продолжительностью 1 час, в 2010 г. – 1 передача продолжительностью 20 мин. Проекту «Живет село – живет Россия» в 2009г. было посвящено 4 передачи общей продолжительностью 63,20 мин., в 2010 г. – 1 передача продолжительностью 29 мин. Проекту «На защите здоровья, семьи и детства» в 2009г. было посвящено 6 передач общей продолжительностью 118 мин., в 2010 г. – 1 передача продолжительностью 41 мин.

Важное место в работе ГТРК «Саратов» занимает информационное обеспечение деятельности первых лиц Саратовской области. Как показывает наш анализ, из всех медийных региональных субъектов, ГТРК «Саратов» больше всех освещала деятельность губернатора, Правительства области и депутатов областной Думы. Так, только при освещении тематических информационных проектов в рамках программы «Вести. Саратов», было сделано 187 видеосюжетов с участием Губернатора общей продолжительностью более пяти часов; 134 видеосюжета с участием членов Правительства общей продолжительностью около четырех часов и 95 видеосюжетов с участием Председателя областной Думы – более трех часов.

Таким образом, можно сказать, что взаимодействие между властью и СМИ носит вполне эффективный характер, что в полной мере позволяет решать задачи государственной информационной политики в регионе.

Л.А. Рыжлова,
Саратовский государственный
университет им. Н.Г.
Чернышевского

СПЕЦИФИКА ТЕХНОЛОГИИ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В ОТНОШЕНИЯХ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА

В современных условиях многие трудности в отношениях между властью и обществом связаны с тем, что каждая из сторон стремится высказать свое мнение, хочет, чтобы оно было услышано, но при этом смутно представляет, в какой форме его необходимо подать.

Власть в силу своего положения менее обеспокоена проблемой выбора форм и механизмов подачи информации. Для общества же данная проблема первостепенна. При этом особое значение приобретает форма аргументации интересов.

В данном контексте политическая экспертиза представляет собой один из форматов подачи информации, который обеспечивает трансляцию интересов общества во власть. Для того, чтобы понять насколько эффективно может работать данный механизм, необходимо разобраться в его сущности, структуре.

Политическую экспертизу можно охарактеризовать как определенную процедуру актуализации общественно значимых проблем, основанную на ситуативном, то есть обусловленном предметом, условиями экспертизы, соединении научных, этических, обыденных знаний о предмете экспертизы. Из этой ситуативности, которая является главным ее отличием от научного исследования, исходит ее специфика.

Данная трактовка политической экспертизы принята за основу нашего исследования, так как в отечественной и зарубежной литературе, несмотря на множество различных формулировок, не сложилось устойчивого определения.

Сегодня в России существуют различные виды экспертиз. В некоторых из них все элементы четко определены и имеют правовую основу. Примером

могут служить большинство государственных экспертиз, в особенности судебных, в которых предельно ясно прописаны цели и задачи, объект и предмет, принципы и этапы проведения, методы и условия их применения, требования к экспертному заключению и к самому эксперту.

Политическая экспертиза наоборот предельно неформальна и вариативна. Поэтому существует мнение, что она не имеет универсальных форм, норм, правил и требований к проведению и использованию результатов. Данное утверждение означало бы, что политическая экспертиза не имеет технологии, так как правила, нормы и требования являются обязательными ее элементами.

На наш взгляд, вариативность является неотъемлемым элементом технологии политической экспертизы, а не означает ее отсутствие. Главным требованием становится отсутствие жесткости в соединении различных оснований политической экспертизы. Данная специфика политической экспертизы обуславливает неоднозначность ее трактовок и исследовательский интерес к ее технологическому содержанию.

Под технологией политической экспертизы мы понимаем систему, включающую в себя такие элементы как структура, методология, основные принципы, методы и процедуры, результаты и экспертное заключение.

По мнению Г.Л. Тульчинского, экспертиза по своему технологическому содержанию – это, прежде всего, исследование социально значимых проблем. Исследование проводится независимыми компетентными специалистами, опирающимися помимо использования специальных методов, на свою профессиональную интуицию. Итогом экспертизы является ответственное экспертное заключение, которое носит доказательный характер. Используемая в нем аргументация должна быть рационально выраженной в доступной власти и общественности форме².

Обозначенные выше положения в целом отражают сущность экспертизы, отражают те позитивные ожидания, которые с ней связывают ее сторонники, но несколько отдалены от реальной политической практики. Кроме того, подобные трактовки политической экспертизы не позволяют выделить ее технологию.

Безусловно, существуют определенные научные, моральные, психологические и другие требования к политической экспертизе. Но каким образом данные требования соединяются. Определяющее значение в данном контексте приобретает политическая ситуация, характерная для конкретной страны, степень ее влияния на структуру политической экспертизы. Анализируя российскую политическую экспертизу, мы наблюдаем высокую степень ее детерминированности политической конъюнктурой и свойствами политической культуры в целом.

Политическая экспертиза отражает свойства политической культуры,

¹ См.: Братченко С.Л. Мир экспертизы – попытка определения координат // Экспертиза в современном мире: от знания к деятельности / Под ред. Г.В. Иванченко, Д.А. Леонтьева. М., 2006. С. 74.

² См.: Тульчинский Г.Л. Гуманитарная экспертиза как социальная технология // Там же. С. 12.

также как, например, наука, только со своей спецификой. Мы видим, что на Западе общественное мнение оказывает значительное влияние на политический процесс, что проявляется и в политической экспертизе. В России же только зарождающиеся институты гражданского общества, в целом, оказывают незначительное влияние на политику. Тенденции развития институтов политической экспертизы, в частности, отражают доминирующую роль президентской исполнительной власти в России, закрытость процесса принятия управленческих решений.

Методология политической экспертизы обусловлена ее сущностью. Так, учитывая, что основной задачей политической экспертизы является оценка исхода событий при различных вариантах решения конкретной проблемы, она носит, прежде всего, прогнозно-проективный характер. Оценочные суждения неизбежно включают вероятностный прогноз, риск и многовариантность.

Отсюда вытекают как принципиальные ограничения экспертизы, так и ее методология. Д.А. Леонтьев трактует методологию экспертизы как творческое конструирование сценариев развития множественно детерминированных процессов и событий, своеобразную деятельность по формулировке предсказаний, которая включает в себя не только оценку воздействия тех или иных факторов и их возможных взаимодействий между собой, но и понимание того, какие вообще факторы необходимо учитывать¹.

В соответствии с данной трактовкой главным результатом деятельности экспертов становится выявление и раскрытие разных, в первую очередь, скрытых и неочевидных аспектов ситуации, рисков, связанных с разными сценариями, и цены, которую придется платить за тот или иной выбор в конкретной ситуации².

В организационном плане политическая экспертиза представляет собой реализацию механизма, включающего следующие элементы: постановка проблемы, мониторинг (сбор информации по обозначенной проблеме), анализ, объяснение сложившейся ситуации, оценка различных вариантов решения, выявление возможных последствий, выбор наиболее целесообразной альтернативы, составление экспертного заключения, включающего в себя рекомендации по выбору оптимального пути и его обоснование.

Западная политическая экспертиза может опираться на методы и средства любой научной дисциплины, в том числе и естественнонаучной. За рубежом многие экспертные исследования не просто допускают различные методики, но требуют следования принципу интерфейса, то есть осознанному использованию комплекса методов, существенно различающихся по своей методологии, и, прежде всего, сочетания количественных и качественных методов³.

Для российской политической экспертизы не характерна междисциплинарность производимых исследований. Российские экспертные

¹ Д.А. Леонтьев. Экзистенциальные основания экспертной деятельности. // Там же. С. 46.

² Там же. С. 48.

³ См.: Братченко. С.Л. Мир экспертизы – попытка определения координат // Там же. С. 71.

структуры сохраняют более тесные связи с традиционными научно-исследовательскими организациями, поэтому зачастую в своей деятельности методологически и инструментально ограничены одной-двумя отраслями знаний¹.

Анализируя принципы политической экспертизы, следует отметить, что некоторые исследователи подходят к данной проблеме идеализированно, их взгляды далеки от реальной практики, они отражают желаемое, но не действительное. Так, С.Л. Братченко выделяет пять основных принципов экспертизы: систематичность исследования, компетентность эксперта, чистота и честность исследования, уважение к людям, ответственность исследователя за общественные интересы и общественное благо². На наш взгляд, очень сложно выделить ряд конкретных принципов, которых придерживалось бы российское экспертное сообщество. Зачастую, основным принципом их деятельности становится собственная выгода, как материальная, так и интеллектуальная, под которой мы понимаем определенное профессиональное признание, рост авторитетности. Эксперты могут пожертвовать чистотой исследования, если необходимый результат экспертизы принесет им личную выгоду.

Таким образом, политическая экспертиза на практике осуществляется, прежде всего, для решения следующих взаимосвязанных задач: экспертиза государственных решений и разработка эффективных механизмов их реализации. Однако, в отличие, например, от судебной экспертизы, где важен только конечный результат, сама политическая экспертиза как процесс приобретает важнейшее значение, так как помимо учета всех материальных факторов, она выполняет функцию актуализации общественно значимых проблем и ставит вопрос морали в политике.

С.В. Синоков,
Саратовская государственная
академия права

МЕХАНИЗМ РЕГИОНАЛЬНОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Правотворчество – это процесс создания (творения) правовых норм, получающих закрепление в издаваемых управомоченными на то органами законах и подзаконных нормативных актах. Поэтому закономерно, что вопросы правотворчества постоянно находятся в поле зрения юристов-ученых и практиков, специалистов в области теории и социологии права, а также отдельных юридических дисциплин.

Эффективность правотворчества зависит от системного подхода к созданию права, формированию целостного механизма правотворчества, включающего согласованное действие самых различных элементов, начиная от

¹ См.: *Беляева Н.Ю., Зайцев Д.Г.* «Мозговые центры» в России и странах Запада: сравнительный анализ // *Мировая экономика и международные отношения*. 2009. №1. С. 27.

² См.: *Братченко. С.Л.* Указ. соч. С. 70.

выявления потребности в правовом регулировании и до реализации принятого правотворческого акта. Так, И.Л. Бачило в качестве одного из факторов укрепления методологической основы правотворчества видит системный подход к организации самой нормативно-правовой формы организации общественных и государственных институтов¹. Именно комплексный подход к механизму правообразования позволит избежать системных нарушений в правореализации, добиться желаемых результатов от новых законов и гарантировать, чтобы граждане страны, отдельные социальные группы, регионы не оказались отчужденными от процесса принятия важнейших государственных правотворческих решений.

Механизм правотворчества – это научно-практическая категория, которая отражает комплексное, системное видение институтов правообразования (и частично, правореализации) и включает в себя социально-правовые инструменты и средства, нацеленные на формирование нормативной правовой системы регулирования общественных отношений. Полагаем, что механизм правотворчества носит комплексный социально-правовой характер и включает основные элементы национального правообразования: принципы правотворческой политики, правотворческий процесс и правотворческие процедуры, субъектов правотворчества, социальные источники формирования правотворческого решения, прогнозирование, мониторинг развития и реализации нормативной системы, экспертизу нормативных правовых актов и судебных решений, правотворческие акты, судебную практику как элемент правотворчества, правотворческое правосознание, включая доктринальное право, глобальные и региональные координационные связи правотворчества. И если в рамках Российской Федерации правотворческий механизм в целом сложился и работает, пусть и с определенными недостатками, то процесс формирования региональных механизмов правотворчества пока не завершен, а некоторых субъектах ещё и не сформировался².

Укрепление российской государственности, провозглашенное Президентом, потребовало укрепления вертикали власти, приведение в соответствие с федеративным законодательством права регионов. Однако в федеративном государстве право не может быть одномерным. Целостность правовой культуры зависит от наличия региональных правовых систем, эффективного регионального права, которое должно отражать специфику субъектов федерации. Пути формирования регионального законодательства – важный аспект реализации правовой реформы. Нормотворческая компетенция субъектов федерации представляется социально востребованной и обоснованной новацией.³

Одной из проблем современного регионального правотворчества – является качество создаваемого нормативного правового акта. Это понятие,

¹ См.: Бачило И.Л. О методологии и юридической технике законодательства // Государство и право. 2006. № 6. С. 18.

² См.: Липатов Э.Г. Правотворческая деятельность органов власти субъектов Российской Федерации. Саратов, 2008. С. 10.

³ Там же. С. 15.

прежде всего, юридическое. Однако следует учитывать неразрывную связь законодательной стратегии с реализацией политических решений, которые в свою очередь должны базироваться на познании социально-экономических процессов. Поэтому представляется, что термин «качество нормативных правовых актов» необходимо трактовать также под углом зрения его политических и социальных характеристик. Таким образом, пути повышения качества законов и подзаконных актов находятся во всех трех плоскостях – социальной, политической и юридической.

Задача правотворческого органа – точно отразить в нормативных правовых актах явления общественной жизни, правильно отреагировать на возникающие проблемные ситуации. Поэтому изданный нормативный акт должен отвечать как минимум двум требованиям: адекватно отражать происходящие в обществе процессы и точно проецировать эти процессы на будущее, прогнозировать возможные пути развития общества и выбирать оптимальные пути их коррекции в желательном направлении при помощи права.

Вместе с тем региональное правотворчество не отошло от декларативных нормативных актов, и в первую очередь законов, которыми так грешило советское законодательство. Многие законы создаются в виде политических лозунгов, не имеют механизмов их реализации, содержат больше декларативных, чем регулятивных норм.

Оценку работы правотворческого механизма в регионах нельзя назвать положительной ни с точки зрения качественных, ни количественных показателей. Во многих субъектах законоподготовительные работы поставлены на поток, принимаемые законы исчисляются десятками в течение месяца, что не может не сказаться на их качестве. Так, за 2009 год Саратовской областной Думой было принято 220 законов, за первый квартал 2010 года – 57.¹ С одной стороны, этому есть объяснение – многие субъекты практически с нуля создают свое законодательство, но спешка в данной работе неизбежно сказывается на качестве нормативных правовых актов.

Практически не уделяется внимания внутренней согласованности, беспробельности принятых нормативных актов. Это относится не только к законам, но и в большей степени к подзаконным нормативным актам. Сильно отстают от федерального и темпы пересмотра действующего законодательства, его приведение в соответствие с новыми законами. Изобилие законодательства затрудняет усвоение содержащихся в нем новелл не только для граждан, но и должностных лиц².

Не следует забывать, что правотворчество нельзя рассматривать и как деятельность исключительно исполнительных и представительных органов. Важнейшую роль в определении государственной политики субъекта Федерации играет народное правотворчество (референдумы).

¹ URL: http://www.srd.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=2516&level_2&nm=6

² См.: Шапкин Н.И. К проблеме повышения эффективности законотворческой работы в России // Государство и право. 2008. № 10. С. 78.

Отсутствие референдумов идет в разрез с представлением о подлинно демократическом государстве. В демократическом государстве правотворчество рассматривается производным от волеизъявления народа. Именно народ считается основным источником власти, а правотворческие органы государства являются проводниками его воли и законных интересов.

В соответствии со статьей 3 Конституции Российской Федерации, «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Высшим, непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы. Референдум принято считать наиболее эффективным средством выявления воли народа.

Советское законодательство предусматривало возможность принятия законов всенародным голосованием, однако до начала 90-х годов референдумы ни на союзном уровне, ни в союзных республиках не проводились. Отсутствовали даже законы о порядке их проведения. Такой закон в РСФСР появился только 16 октября 1990 года, за ним последовал общесоюзный закон о референдуме, затем был принят закон 11 июня 2004 г.¹. Удельный вес референдумов в каждой стране не очень большой, а в России это скорее экзотическое явление. Однако он всегда является эффективной разновидностью правотворчества, поскольку позволяет прямо и непосредственно без промежуточных инстанций и возможных искажений выявить отношение граждан страны к тому или иному аспекту правового регулирования, вынесенного на референдум вопроса и сразу же принять окончательное решение. Конечно, для проведения референдумов должны быть подготовлены и народ и государственная власть. Следует признать и возможность злоупотреблений референдумом, которые порой допускает государственная власть. Когда не ясно формулируется вопрос или в бюллетене политграфически выделяется нужный ответ и т.д.

К сожалению, в 90-е годы пошел на спад и институт всенародных обсуждений законопроектов. Они стали носить формальный характер, а затем превратились в информирование граждан о намеченных для принятия проектов законов. «В ходе «войны законов», суверенизации республик, входивших в СССР, и последующего объявления их независимости всенародное обсуждение проектов законов прекратилось. Что же касается всенародных обсуждений законопроектов в Российской Федерации, то они пока не привелись на практике»². В литературе поднимается вопрос о том, не пришло ли время отказаться от всенародных обсуждений законопроектов как института непосредственной демократии, заменив их практикой народных голосований по проектам законов, то есть практикой референдумов³.

¹ Федеральный Конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» (в ред. Федеральных конституционных законов от 30.12.2006 N 7-ФКЗ, от 24.04.2008 N 1-ФКЗ, с изм., внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 N 3-П).

² *Поленина С.В.* Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. С. 123.

³ См., напр.: *Schrittenreihe des Osterreichischen Ost- und Sudosteuropa Institut. Band 19. Witz, 1991.*

Всенародные обсуждения законопроекта носят лишь рекомендательный характер, решение же, принятое на референдуме, является обязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Несомненно, референдум является положительным и прогрессивным институтом, последовательным применением демократических принципов, несмотря на выявившиеся на практике дефекты организации и проведения референдумов в нашей стране¹. Вместе с тем подлинно демократическое государство не должно пренебрегать никакими институтами непосредственной демократии, в том числе и всенародным обсуждением законопроекта.

Т.В. Синюкова,
Саратовский государственный
университет
им. Н.Г. Чернышевского

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ СИСТЕМ

Правовая система Российской Федерации основывается на принципе федерализма, который предполагает территориальную и национальную дифференцированность правовой культуры, наличие региональных систем отечественного права. Как известно, правовая система – сложная социальная организация, ведущими компонентами которой являются право (законодательство) – как совокупность юридических норм и их официальных источников, юридическая практика – деятельность юрисдикционных институтов, их инфраструктура; основополагающие духовные правовые ценности, выраженные в правоидеологических теориях и институтах.

Имеют ли субъекты федерации самостоятельные правовые системы? Думается, что самостоятельные правовые системы имеют, как правило, суверенные государства. Ни один субъект Российской Федерации не обладает полным набором признаков суверенного государства. Вместе с тем, в соответствии с Конституцией РФ субъект вправе принимать собственные законы и иные нормативные акты и при обнаружении противоречий между федеральным законом и нормативным правовым актом региона по вопросам, находящимся вне пределов ведения РФ и пределов совместного ведения РФ и субъекта, действует нормативный правовой акт субъекта федерации. Речь идет о возможности субъекта РФ формировать самостоятельное законодательство, свои источники права, являющиеся неотъемлемым и важнейшим элементом правовой культуры региона.

В правовой системе общества правотворчество занимает ведущее место. Именно правотворчество порождает и формирует право. Это начальный этап жизни права, оно оформляет политические, экономические, социальные

¹ См.: *Поленина С.В.* Указ. соч. С. 124.

импульсы, влияющие на движение права. Этим объясняется большой общественный интерес к правотворческой деятельности, позволяющей создавать правовые акты как выражение интересов общества и государства. В полной мере правотворческая функция присуща и субъекту федерации. «Нормотворческая компетенция присуща не только государству, как носителю суверенной власти, но и государственным образованиям, образующим государства с федеральной формой территориальной организации»¹.

Вместе с тем необходимо отметить, что пока ещё регионы далеки от системной юридической организации. Создание собственного законодательного массива, несомненно, имеет позитивные тенденции, однако регионы сохраняют многие недостатки прежнего провинциального нормотворчества, в первую очередь его противоречивость, неэффективность, пробельность.

Укрепление российской правовой государственности должно происходить через всемерное развитие правовой культуры субъектов федерации. Вместе с тем, субъекты, имеющие статус национальных, обладают сформировавшимися правовым массивами. В этой ситуации для сбалансированного развития всей правовой системы России необходимо развитие правовой структуры в первую очередь территориальных субъектов федерации, краев и областей. Незрелость именно у них полноценной правовой инфраструктуры ослабляет российскую государственность. Территориальные субъекты Российской Федерации должны обладать достаточно широкими полномочиями в сфере законотворчества, создания региональных, учитывающих местные условия и традиции, систем права.

Российская правовая система весьма специфична в силу сложного федеративного строения российского государства. Поэтому российское право и законодательство должны отличаться большим удельным весом местных и традиционных элементов правового регулирования. Однако по сравнению с РФ местное самоуправление и местное правотворчество в Европе имеют гораздо больше гарантий, чем в России².

Представляется, что развитие правовых систем регионов должно идти по следующим направлениям.

Неоднократно подчеркивалось, что эффективность правового регулирования зависит от эффективности государственной власти. В связи с этим важнейшим направлением в развитии регионального законотворчества является конституирование такой политической системы региона, которая была бы способна обеспечить устойчивость, действенность и преемственность государственной власти, её взаимодействие с местным самоуправлением.

Строительство правовой системы региона предполагает уточнение существующей структуры юридической практики. Нуждается в

¹ *Литатов Э.Г.* Правотворческая деятельность органов власти субъектов Российской Федерации. Саратов, 2008. С. 10.

² См.: Европейская хартия местного самоуправления //Право Совета Европы и Россия. Краснодар, 1996. С. 242-251.

совершенствовании схема взаимодействия законодательной и исполнительной власти в регионе. Общей проблемой является разобщенность властных структур, их чрезмерная политизированность. Необходимо решить задачу консолидации государственной власти на всех уровнях.

Правовая система субъектов федерации нуждается в органах, которые обеспечивали бы конституционную законность в процессе принятия и реализации нормативных правовых актов. В некоторых субъектах уже созданы такие органы - Уставные суды - задачей которых стал контроль за соответствием уставу субъекта всех принимаемых законов и иных нормативных правовых актов региона. Такие суды есть далеко не во всех регионах.

Для повышения уровня региональной правовой культуры существенную роль играет нормативная база - состояние регионального законодательства. Совершенствование законодательства не должно превращаться в кампанию или разовое мероприятие. Оно должно быть поставлено на плановую основу. Эффективность законодательного регулирования во многом зависит от единства и непротиворечивости правовой системы. Должно быть четко определено, какие органы могут принимать нормативные акты, какие формы источников права при этом разрешается использовать, какова компетенция законодательных и исполнительных инстанций субъектов и органов местного самоуправления. Помимо этого должны быть четко определены стадии и принципы законотворческого процесса, порядок опубликования и вступления в юридическую силу всех видов документов с нормативным содержанием, органы, правомочные толковать и официально разъяснять эти документы, правила законодательной техники.

Без определения данных параметров законодательство региона не достигнет четкой социальной обоснованности и необходимого законодательству технического совершенства. Желательны также долгосрочные планы законодательных работ, которые делают возможным направление законодательной деятельности на достижение заранее определенных целей, концентрацию внимания законодателей на актах, имеющих важное общественное значение, устранение дублирования актов различного уровня.

Таким образом, к основным путям совершенствования регионального законодательства можно отнести законодательное урегулирование регионального нормотворчества, его постановка на плановую основу, улучшение законодательной техники, демократизация законотворчества, пересмотр и отмена устаревших нормативных актов, проведение необходимой работы по учету и систематизации документов с нормативным содержанием, развитие всех видов информации о принимаемых региональных законотворческих решениях.

Неизменным условием становления правовой системы региона, важным направлением его развития является формирование правового сознания жителей субъекта федерации, всемерное стимулирование политико-правовой мысли в регионе. Для обеспечения нормального законотворческого процесса

требуются не только официальные законотворческие инстанции, но также целая сеть негосударственных информационных, исследовательских образовательных структур юридического профиля, которые служили бы своеобразной интеллектуальной базой для региональной юридической деятельности. Положительную роль в этом деле мог бы сыграть общественный Центр законодательных работ, который вел бы учет мнений и предложений в сфере нормотворчества, анализировал и давал экспертную оценку законодательных инициатив государственных и общественных организаций, проводил научные изыскания в сфере отраслевого и регионального регулирования, социологические измерения эффективности принимаемых решений и др.

В интересах отечественной правовой культуры важно стимулировать дальнейший рост научной мысли и образовательной юридической практики. Необходимо создать региональную систему юридического образования и правовой науки, которая в качестве составной части территориальной правовой системы послужат механизмом воспроизводства и сохранения правового сознания людей, проживающих в регионах.

Л.Н. Смотров,
Балашовский институт (филиал)
Саратовского государственного
университета
им. Н.Г. Чернышевского

ПРОБЛЕМА ВЗЯТОЧНИЧЕСТВА В РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА

Взятничество – собирательный термин, охватывающий собой два самостоятельных состава должностных преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления – получение взятки (ст.290) и дачу взятки(ст. 291).

Взятничество – получение должностным лицом любым путем и в любой формах материальных ценностей или предоставление ему материальных благ за совершение (или несовершение) в интересах взяткодателя действий, входящих в компетенцию данного должностного лица. Такие деяния совершаются во вред интересам службы. Опасность получения взятки как преступления состоит в том, что должностное лицо, используя свои служебные полномочия, подрывает престиж работников государственной власти, органов власти и управления, создаёт у людей убеждение в том, что все их желания могут быть удовлетворены за взятку, превращает занимаемую должность в предмет купли - продажи¹.

¹ Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учеб. /М.П. Журавлев и др.; под ред. А.И. Рагоа. М., 2008.

Предмет взятки понимается как получение незаконной выгоды имущественного характера и включает деньги или ценные бумаги, валюту, дорогостоящие вещи, имущество, автомашины, антикварные и коллекционные предметы. Другая форма взятки состоит из выгод имущественного характера, оказываемых виновному безвозмездно; услуг, подлежащих оплате. Сюда могут входить получение без оплаты туристических путевок для поездок за рубеж или организация круизов, бесплатный ремонт гаража за освобождение от уголовной ответственности и другие формы. При этом безвозмездность получения взятки может быть полной и частичной¹.

В настоящий период в условиях перехода к рыночной экономике выявились новые формы взяточничества, например, оплата за приобретение в аренду или собственность помещений, офисов, квартир, земельных участков, за перевод денежных средств со счетов в наличные, за приватизацию предприятий, в частности в сфере торговли и обслуживания населения. Меняются и формы дачи взятки. За совершение должностными лицами действий в пользу взяткодателя им открывают счета в зарубежных банках, приобретают на их имя или имя их близких недвижимость, организуют престижные выезды за рубеж в качестве «специалистов», «консультантов» и т.п. с выдачей крупных сумм в валюте².

На практике встречаются две основные формы получения взятки: открытая и завуалированная. Открытая форма – взяткополучатель лично или через посредника непосредственно получает от взяткодателя предмет взятки. Завуалированная – взятка облекается во внешне законные формы (совместительство, выплаты по договору или соглашению, безосновательная выплата премии)³.

Не образует состава получения взятки принятие должностным лицом презентов, подарков, сувениров и т.п. в связи с юбилейными датами, награждением государственными наградами, присвоением почётных званий.

Субъективная сторона получения взятки характеризуется прямым умыслом и корыстной целью. Как и для любого вида должностного преступления для состава получения взятки исключается неосторожность и косвенный умысел.

Взятки в сфере образования на сегодняшний день занимают 5-е место в перечне коррупционных услуг в России⁴.

Масштабы коррупции в школах, техникумах, гимназиях и вузах изучили сотрудники департамента экономической безопасности МВД. С мая по сентябрь, когда шла сдача выпускных и вступительных экзаменов, милиция провела по всей стране операцию «Образование-2009». По словам замначальника ДЭБ МВД Алексея Шигко, оперативники выявили вдвое

¹ *Бабанин В.А.* Ответственность за взяточничество // Законодательство и экономика. 2004. № 3.

² *Ходеев Ф.* Взяткоomanия: болезнь или привычка? // Российская юстиция. 2004, №2.

³ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под ред. В.И.Радченко, А.С.Махлина. СПб., 2007.

⁴ URL: <http://www.consultant.ru>

больше коррупционных преступлений, чем в 2008 году. Общая сумма взяток – 22,6 млн. рублей. В получении взяток подозреваются 928 человек: 495 – сотрудники учреждений среднего образования, 265 – вузов. В их числе 33 тех, где готовят юристов¹.

Несколько лет назад Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции впервые провел анонимное социологическое исследование «Коррупция в саратовских вузах». Было выявлено, что 30% давали взятку при поступлении в вуз, 10% – при угрозе отчисления, 10% – при переводе с факультета на факультет или на другую форму обучения, 87% признались в подкупе преподавателя, который стал основным способом сдачи большинства экзаменов и зачетов.

За прошедшие два года коррупция в сфере образования заняла 3-е место по количеству взятки в Саратовской области после муниципальной власти и системы здравоохранения. В качестве взяточника фигурировали сотрудники СГАУ, СГТУ, Саратовского колледжа кулинарного искусства и др.².

В заключение следует отметить, что уровень взяточничества – это надежный индикатор социального неблагополучия, но построение правовой демократии и формирование зрелого гражданского общества является надежным способом оттеснить взятку на периферию общественной жизни.

А.Ю. Соколов,
Саратовская государственная
академия права

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОГРАНИЧИВАЮЩЕГО КОНКУРЕНЦИЮ СОГЛАШЕНИЯ ИЛИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ОГРАНИЧИВАЮЩИХ КОНКУРЕНЦИЮ СОГЛАСОВАННЫХ ДЕЙСТВИЙ

Конкуренция представляет собой одно из основных условий нормального функционирования и развития рыночной экономики, когда ресурсы общества используются наиболее эффективно, а неэффективные производители товаров и услуг вытесняются с рынка. Ограничение конкуренции является одним из способов монополистической деятельности.

Непосредственным объектом посяательства правонарушения, предусмотренного ст. 14.32 КоАП РФ³, выступают общественные отношения по поводу свободной реализации экономических прав и интересов хозяйствующих субъектов, обеспечения свободы экономической деятельности и конкуренции на товарном рынке.

Ограничивающие конкуренцию соглашения хозяйствующих субъектов (картели) являются наиболее опасным видом нарушения антимонопольного

¹ URL: <http://www.allpravo.ru>

² URL: <http://www.newsru.com>

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 19 мая 2010 г.) //СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

законодательства,¹ поскольку имеют своим следствием снижение эффективности использования ограниченных ресурсов, а также препятствие экономическому развитию.

Случаи пресечения таких нарушений в российской и зарубежной антимонопольной практике не часты, что объясняется как недостатком необходимых для их выявления инструментов (оперативно-розыскные мероприятия), так и тем, что подобные соглашения являются редким явлением.

Объективная сторона данного правонарушения выражается в форме незаконных действий:

1) в заключении недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашения либо участия в нем;

2) в осуществлении недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации согласованных действий;

3) в координации экономической деятельности хозяйствующих субъектов, недопустимой в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации.

Состав данного правонарушения является отсылочным.

Федеральный закон «О защите конкуренции» в ст. 11 запрещает картельные сговоры (соглашения или согласованные действия, ограничивающие конкуренцию)².

Несмотря на позиции отдельных авторов³, рассматривающих категорию «согласованные действия» как часть понятия «соглашения», действующее антимонопольное законодательство и судебная практика разграничивают данные правовые дефиниции.

Под соглашением в соответствии со ст. 4 Закона о защите конкуренции понимается договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

Вертикальное соглашение представляет собой соглашение между хозяйствующими субъектами, которые не конкурируют между собой, один из которых приобретает товар или является его потенциальным приобретателем, а другой предоставляет товар или является его потенциальным продавцом.

Согласованными действиями хозяйствующих субъектов, в соответствии со ст. 8 Закона о защите конкуренции, являются действия хозяйствующих субъектов на товарном рынке, удовлетворяющие совокупности следующих условий:

1) результат таких действий соответствует интересам каждого из указанных хозяйствующих субъектов только при условии, что их действия заранее известны каждому из них;

¹ См.: Программа развития конкуренции в Российской Федерации, утв. распоряжением Правительства РФ от 19 мая 2009 г. № 691-р //СЗ РФ. 2009. № 22. Ст. 2736.

² Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (с изм. от 08 мая 2010 г.) «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

³ См.: Четвергова Н.Ю. Правовая охрана конкурентной среды в Российской Федерации и Европейском союзе: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 79.

2) действия каждого из указанных хозяйствующих субъектов вызваны действиями иных хозяйствующих субъектов и не являются следствием обстоятельств, в равной мере влияющих на все хозяйствующие субъекты на соответствующем товарном рынке.

Таковыми обстоятельствами, в частности, могут быть изменение регулируемых тарифов, изменение цен на сырье, используемое для производства товара, изменение цен на товар на мировых товарных рынках и др.

В соответствии с ч. 2 ст. 8 Закона о защите конкуренции, совершение хозяйствующими субъектами действий по соглашению не относится к согласованным действиям.

По такому же пути идет и судебная практика. Так, в постановлении Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 15 июня 2000 г. № А56-22220/99 суд пришел к выводу, что «соглашение» — это достигнутая между хозяйствующими субъектами договоренность о координации тех или иных аспектов предпринимательской деятельности, результатом которой является (может являться) ограничение или устранение конкуренции на соответствующем товарном рынке или ограничение прав потребителей, а «согласованные действия» — это скоординированные и направленные действия хозяйствующих субъектов, сознательно ставящих свое поведение в зависимость от поведения других участников рынка, результатом которых также является (может явиться) ограничение или устранение конкуренции на соответствующем товарном рынке.

Исходя из разъяснений, данных в п. 2 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июня 2008 г. № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства»¹, согласованность действий может быть установлена и при отсутствии документального подтверждения наличия договоренности об их совершении.

Вывод о признании действий согласованными может быть сделан в случае, если о совершении таких действий было заранее известно каждому из хозяйствующих субъектов, а также исходя из фактических обстоятельств их совершения. Например, о согласованности действий может свидетельствовать тот факт, что они совершены различными участниками рынка относительно единообразно и синхронно при отсутствии на то объективных причин.

К числу запрещенных соглашений и согласованных действий ст. 11 Закона о конкуренции относит направленные на:

- 1) установление или поддержание цен (тарифов), скидок, надбавок (доплат), наценок;
- 2) повышение, снижение или поддержание цен на торгах;
- 3) раздел товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо составу продавцов или покупателей (заказчиков);

¹ См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2008. № 8. С. 60-71.

4) экономически или технологически не обоснованный отказ от заключения договоров с определенными продавцами либо покупателями (заказчиками), если такой отказ прямо не предусмотрен федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ, нормативными правовыми актами Правительства РФ;

5) навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора (необоснованные требования о передаче финансовых средств, иного имущества, в том числе имущественных прав, а также согласие заключить договор при условии внесения в него положений относительно товаров, в которых контрагент не заинтересован, и другие требования);

6) экономически, технологически и иным образом не обоснованное установление различных цен (тарифов) на один и тот же товар;

7) сокращение или прекращение производства товаров, на которые имеется спрос либо на поставки которых размещены заказы при наличии возможности их рентабельного производства;

8) создание препятствий доступу на товарный рынок или выходу из товарного рынка другим хозяйствующим субъектам;

9) установление условий членства (участия) в профессиональных и иных объединениях, если такие условия приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а также к установлению необоснованных критериев членства, являющихся препятствиями для участия в платежных или иных системах, без участия в которых конкурирующие между собой финансовые организации не смогут оказать необходимые финансовые услуги.

Данный перечень не является закрытым.

В соответствии с ч. 2 ст. 10 Закона о защите конкуренции запрещаются также иные соглашения между хозяйствующими субъектами или согласованные действия хозяйствующих субъектов, если такие соглашения или согласованные действия приводят или могут привести к ограничению конкуренции.

Для квалификации действий по ст. 14.31 КоАП РФ не требуется наступление каких-либо отрицательных последствий. Так, в соответствии с разъяснениями, содержащимися в письме ФАС РФ от 11 февраля 2009 г. № ИА/3890 «О рассмотрении обращения»¹, для привлечения к ответственности при рассмотрении дела не требуется доказывание факта ограничения конкуренции (возможности ограничения конкуренции) (установления наличия обстоятельств, указанных в п. 17 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

Частью 1.2 ст. 11 Закона запрещаются также «вертикальные» соглашения между хозяйствующими субъектами, если:

1) такие соглашения приводят или могут привести к установлению цены перепродажи товара;

¹ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 17 июня 2010).

2) таким соглашением продавец товара предъявляет покупателю требование не допускать товар хозяйствующего субъекта — конкурента для продажи. Данный запрет не распространяется на соглашения об организации покупателем продажи товаров под товарным знаком либо фирменным наименованием продавца или производителя.

Исключения из общего правила — «вертикальные» соглашения в письменной форме, если эти соглашения являются договорами коммерческой концессии, а также «вертикальные» соглашения между хозяйствующими субъектами, доля каждого из которых на любом товарном рынке не превышает 20 %.

Договор коммерческой концессии урегулирован нормами гл. 54 «Коммерческая концессия» части второй ГК РФ. В соответствии с п. 1 ст. 1027 ГК РФ по договору коммерческой концессии одна сторона (правообладатель) обязуется предоставить другой стороне (пользователю) за вознаграждение на срок или без указания срока право использовать в предпринимательской деятельности пользователя комплекс принадлежащих правообладателю исключительных прав, включающий право на товарный знак, знак обслуживания, а также права на другие предусмотренные договором объекты исключительных прав, в частности на коммерческое обозначение, секрет производства (ноу-хау). Согласно п. 2 данной статьи договор коммерческой концессии предусматривает использование комплекса исключительных прав, деловой репутации и коммерческого опыта правообладателя в определенном объеме (в частности, с установлением минимального и (или) максимального объема использования) с указанием или без указания территории использования применительно к определенной сфере предпринимательской деятельности (продаже товаров, полученных от правообладателя или произведенных пользователем, осуществлению иной торговой деятельности, выполнению работ, оказанию услуг).

Вместе с тем, хозяйствующие субъекты, заключившие соглашение или осуществляющие согласованные действия, ограничивающие конкуренцию, могут быть освобождены от ответственности в порядке, предусмотренном ст. 13 Закона о защите конкуренции. Правительство РФ вправе определять случаи допустимости соглашений и согласованных действий в отдельных случаях — по предложению федерального антимонопольного органа. Данные исключения вводятся на конкретный срок и предусматривают: 1) вид соглашения или согласованного действия; 2) условия, которые не могут рассматриваться как допустимые в отношении таких соглашений или согласованных действий; 3) обязательные условия для обеспечения конкуренции, которые должны содержаться в таких соглашениях; 4) обязательные условия, при которых такие согласованные действия являются допустимыми.

Запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также

государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации установлен ст. 16 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с данной статьей запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к:

1) повышению, снижению или поддержанию цен (тарифов), за исключением случаев, если такие соглашения предусмотрены федеральными законами или нормативными правовыми актами Президента РФ, нормативными правовыми актами Правительства РФ;

2) экономически, технологически и иным образом не обоснованному установлению различных цен (тарифов) на один и тот же товар;

3) разделу товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо по составу продавцов или покупателей (заказчиков);

4) ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

Понятие «координация экономической деятельности» определено в п. 14 ст. 4 Закона о защите конкуренции, под которой понимается согласование действий хозяйствующих субъектов третьим лицом, не входящим в одну группу лиц ни с одним из таких хозяйствующих субъектов. Не являются координацией экономической деятельности осуществляемые в соответствии с федеральными законами действия саморегулируемой организации по установлению для своих членов условий доступа на товарный рынок или выхода из товарного рынка.

Заключение ограничивающих конкуренцию соглашений или осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий, выразившиеся в установлении и (или) поддержании монопольно высокой или монопольно низкой цены товара, необоснованном отказе или уклонении от заключения договора, ограничении доступа на рынок, если эти деяния причинили ущерб, сумма которого превышает один миллион рублей, либо повлекли извлечение дохода в размере, превышающем пять миллионов рублей, влекут за собой наступление уголовной ответственности, предусмотренной ст. 178 УК РФ.

Субъектами административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 и 2 данной статьи, выступают должностные и юридические лица, а ч. 3 — должностные лица федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, государственного внебюджетного фонда.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется умыслом.

Примечанием к ст. 14.32 КоАП РФ, предусмотрена возможность освобождения от административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ч. 1 и 3 статьи при выполнении в совокупности ряда условий:

- на момент обращения лица с заявлением антимонопольный орган не располагал соответствующими сведениями и документами о совершенном административном правонарушении;

- лицо отказалось от участия или дальнейшего участия в соглашении либо от осуществления или дальнейшего осуществления согласованных действий;

- представленные сведения и документы являются достаточными для установления события административного правонарушения.

Обращение с заявлением о совершенном административном правонарушении после выявления данного факта антимонопольным органом не может явиться основанием административной ответственности¹.

Указанные положения направлены на предупреждение возникновения картелей и создание стимулов для разрушения уже действующих посредством повышения вероятности их раскрытия.

Изменениями, внесенными законодателем Федеральным законом от 17 июля 2009 г.² в ст. 14.32 КоАП РФ, установлены ограничения при обращении с заявлениями.

Так, не подлежит рассмотрению заявление, поданное одновременно от имени нескольких лиц, заключивших недопустимое в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашение или осуществлявших недопустимые в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации согласованные действия.

За совершение данных административных правонарушений законодателем предусмотрены административный штраф и дисквалификация.

В.В. Соломонов,

Саратовская государственная
академия права

РОЛЬ ПРЕДМЕТА УГОЛОВНОГО ПРАВА В РЕГУЛИРОВАНИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С БИЗНЕСОМ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВОМ

Современный период развития российского государства характеризуется глубоким реформированием политических, социальных, экономических,

¹ См., например: Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 3 сентября 2009 г. № А57-3945/2009 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения 17 июня 2010).

² См.: Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3597.

духовных и других сфер общественной и государственной жизни. Реформирование народного хозяйства России без создания адекватного механизма контроля и защиты от противоправных посягательств создало благоприятные условия для роста экономической преступности. В результате в период перехода к рынку экономическая преступность в России стала более организованной и профессиональной.

Формирование в Российской Федерации гражданского общества и правового государства выдвигает новые требования к укреплению правопорядка и его обеспечению. Ситуация осложняется ухудшением криминогенной обстановки, стремительным ростом преступности, в том числе организованной. Более того, как показал анализ судебной практики, на территории нашей страны совершаются преступления, ранее для неё не характерные, и меры борьбы с ними не всегда находят отражение на законодательном уровне.

Введение норм об ответственности за преступления в сфере экономических отношений означает серьёзные перемены в содержании и направленности уголовной политики. В настоящее время после окончания периода господства в экономике государственной монополии на собственность, в условиях возникновения принципиально новых субъектов хозяйствования, развития частной предпринимательской, коммерческой, банковской деятельности уголовное право призвано, во-первых, обеспечивать соблюдение конституционных норм и иного законодательства, регулирующего рыночные отношения, и, во-вторых, пресекать злоупотребления свободой экономических отношений как со стороны должностных лиц государства, так и со стороны самих хозяйствующих субъектов.

Признание свободы экономических отношений не означает отказа от их государственного регулирования. В условиях отказа от государственной монополии на собственность, собственник (государство) больше не является одновременно и контролёром¹.

В теории государства и права под предметом отрасли права понимается качественно определенный вид общественных отношений, на который направлено воздействие данной отрасли права. Предметом уголовного права является круг общественных отношений, на которые воздействуют его нормы². Наиболее быстро изменяющейся группой общественных отношений являются отношения экономического характера, в том числе связанные с предпринимательской деятельностью.

Правовые нормы наделяют граждан соответствующими правами и обязанностями. Это необходимо делать, чтобы направлять граждан к определённым поведению, желаемому для общества и государства. Возлагая

¹ Кудрявцев В.И. Уголовное право России. Особенная часть: Учебник /Под ред. В.Н. Кудрявцева, А.В. Наумова. М., 2003. С. 174.

² Галиакбаров Р.Р. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть. Краснодар, 1999. С.8.

на граждан определённый комплекс обязанностей, государство гарантирует реализацию предоставленных им прав¹.

Регулятивные отрасли права всегда формируют статус своих субъектов вначале комплексом прав и, исходя из их обеспечения, комплексом обязанностей. Принципиально иначе определяется правовой статус в охранительных отраслях права. Здесь на субъектов возлагается вначале комплекс обязанностей и только потом предоставляется соответствующий объём прав.

Уголовное право изучает особую регулятивную систему, предметом правового воздействия которой являются особые общественные отношения:

- 1) регулятивные или упорядочивающие (стимулирующие правомерное, удерживающие от неправомерного поведения),
- 2) охранительные, возникшие в связи с преступлением, то есть необходимостью уголовного преследования и наказания правонарушителя, потому нуждающиеся в строжайшей правовой регламентации.

Из уголовно-правового учения о «строжайшей правовой регламентации» вытекает и соответствующее законодательство².

Важно понимать, что экономика всегда оказывала и оказывает решающее влияние на все стороны общественной жизни. Известны выводы многих авторов о решающей обусловленности преступности экономическим фактором. Данный подход позволяет глубоко анализировать отдельные стороны общественной жизни и максимально полно раскрывать их влияние на преступность.

Охранительная задача уголовного права конкретизируется в ст. 2 УК РФ: «Задачами настоящего кодекса являются охрана прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя Российской Федерации от преступных посятательств, обеспечение мира и безопасности человечества, а также предупреждение преступлений». Таким образом, Уголовный кодекс ставит на второе место по значимости охрану отношений собственности. Названная группа отношений очень бурно развивается с начала перестроечного периода и в настоящий момент довольно разнообразна. Однако, законодатель не упоминает ничего о бизнесе как об экономической деятельности, дающей прибыль³. Необходимо уделить внимание этому аспекту, так как довольно часто возникают ситуации, при которых собственность бизнесмена остаётся в неприкосновенности, но имеют место препятствия деятельности.

К сожалению, законодатель чётко и системно не дифференцирует, с одной стороны, допустимую, полезную, необходимую экономическую

¹ Разгильдиев Б.Т. Уголовно-правовые отношения и реализация ими задач уголовного права РФ. Саратов, 1994. С. 23.

² Горшенков Г.Н. Преступление: криминологическое понятие / Проблемы преступности: традиционные и нетрадиционные подходы. М., 2003. С. 209.

³ Большой экономический словарь / Под общ. ред. А.Н. Азриляна, М., 1994, С.34.

деятельность, с другой – недопустимую, высоко общественно опасную – ту, что называют «криминальным бизнесом», «криминальной экономикой».

При правовом и криминологическом анализе необходимо разграничивать:

а) теневую экономику, которая не была бы общественно опасной, если бы «вышла из тени», стала бы исправным налогоплательщиком, функционировала в легальном режиме, и которая не способна создавать опасную продукцию;

б) криминальную экономику как принципиально недопустимую ввиду своей абсолютной общественной опасности: нелегальное создание и оборот наркотических средств, различного оружия, взрывчатых веществ и взрывных устройств; изготовление детской и иной продукции из токсичных, опасных для здоровья и жизни материалов, использование рабского труда, торговля людьми, человеческими органами; бизнес на организации незаконной миграции и т. п.

Как справедливо отмечает А.И. Долгова, при определении антикриминальной политики и в правотворческой деятельности важно выработать чёткую, ясную стратегию и тактику в отношении легальной, «серой» и криминальной экономики¹.

Преступления в сфере необходимой, полезной и правомерной экономической деятельности, безусловно, причиняют вред общественным интересам. Такая деятельность, её существование и оптимальное функционирование, её субъекты нуждаются в надёжной уголовно-правовой защите и правовом поощрении.

В то же время, безусловно, строго уголовно-правового запрета заслуживает общественно-опасная экономическая деятельность, субъектом которой, за редким исключением, являются организованные преступники и их формирования. При этом данную деятельность важно вычленять и отличать от особого порядка производства, оборота опасных объектов, востребованных обществом, но допускаемых в строго оговорённых законом условиях. Иначе трудно понять, идёт ли речь о криминальном бизнесе или только о нарушении установленного законом порядка обращения с опасными объектами².

В результате возникает необходимость правового урегулирования новых отношений, а наиболее важные из них нуждаются в уголовно-правовой защите. Это особенно актуально в период, когда развитие бизнеса и предпринимательства необходимо для модернизации экономики нашей страны. Предпринимательство, безусловно, является важнейшей составляющей фундамента государства и нуждается в правовой охране.

Таким образом, предмет уголовного права не является неизменным и должен учитывать наиболее важные группы отношений, которые являются новыми для нашего общества.

¹ Долгова А.И. Экономика, преступность, организованная преступность – диалектика развития // Преступность, экономика и организованная преступность / Под ред. д.ю.н., профессора А.И. Долговой. М., 2007. С. 4.

² Там же. Указ. соч. С. 9.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Государство, как человеческий или какой-либо другой организм, подразумевает взаимодействие своих элементов и структур¹. Современные условия особенно обостряют эти процессы.

Возрастание значимости и актуальности взаимодействия государственной власти, общества и бизнеса происходит в периоды радикальных социально-экономических изменений. Институциональные преобразования относятся к фундаментальным реформам экономической, политической и социальной жизни российского общества, при этом акцентируется внимание на необходимости коренного пересмотра природы властных отношений в отечественном обществе, роли и места властных структур в организации конструктивного диалога с субъектами бизнеса.

Современная экономическая мысль пытается отыскать новые методологические подходы, объясняющие исследуемое нами взаимодействие в контексте происходящих изменений, как на уровне страны, так и в связи с процессами глобализации, поскольку прежние классические и неоклассические концепции не способны адекватно отразить социально-экономические взаимосвязи нашего времени². Данное мнение присутствует у значительного числа отечественных исследователей, объясняющих его через своеобразие нового витка спирали развития экономической науки.

Немало говорится о «недемократическом» характере международных экономических организаций, в особенности ВТО, Всемирного банка, «Большой восьмерки». От них требуется принятия таких шагов, которые способствовали бы большей открытости для неправительственных организаций, а также более широкому участию представителей беднейших стран во встречах и переговорах, проходящих в рамках этих организаций. Изложенное позволяет констатировать, что идет объективный процесс складывания глобальных сетей бизнеса (ТНК, ВТО, Всемирный банк, Организация экономического сотрудничества и развития)³.

На современном этапе глобализации происходит усиление роли транснациональных корпораций и наднациональной финансово-экономической элиты как значимых факторов мирового политического процесса. Доминируют

¹ Иванец Г.И., Червоных В.И. Глобализация, государство и право // Государство и право. 2003. №8. С.35.

² Трубицын О.К. Процессы глобализации и их концептуальное осмысление. Дис...канд. филос. наук. Новосибирск, 2006.

Фомин О. Сетевые структуры глобальной власти. Глобализация: проблемы международного сотрудничества и решение общечеловеческих задач. Саратов, 2005. С. 55.

ценности монетарной модели рыночной экономики. Усиливается кризис политических и социальных институтов демократии эпохи модерна, что ставит под сомнение саму возможность существования многополюсной системы международных отношений. Одним из факторов, а одновременно и важным следствием данных процессов является, в первую очередь, ослабление института государства. Противоречивость глобализационных процессов и ограниченные возможности прогнозирования их развития в современном мире приводят к необходимости исследования международных (транснациональных) факторов и степени их воздействия на модернизацию российского государства как политического института, эффективность государственного управления.

Под модернизацией понимается процесс усложнения, структурирования всех сфер жизнедеятельности общества, предполагающий сложное и многоплановое перелетание эндогенных и экзогенных ценностей и институтов, взаимодействие внешних и внутренних предпосылок развития.

Современный переходный период в России представляет собой активную «запаздывающую» модернизацию «сверху», т.е. осуществляемую политическим путем структурную перестройку экономики и других сфер жизнедеятельности. При этом процессы модернизации экономической, политической, социальной областей жизни российского общества во многом носят противоречивый и бессистемный характер.

На состоянии страны все заметнее сказывается то, что модернизация шла и идет по пути бездумного копирования западных образцов. В литературе предложены и обоснованы основные направления и механизмы осуществления процесса российской модернизации, включающие:

1. Укрепление геополитического статуса России, ее национальной безопасности. Данное направление модернизации России совершенно необходимо, учитывая особое евразийское геополитическое положение страны, усиливающуюся глобальную борьбу за контроль над Евразией и ее природными ресурсами, состояние российской геополитической безопасности и те внешние вызовы, воздействию которых страна подвергается в весьма значительной степени. Такая идея могла бы стать основой собственного миропроекта – действительно перспективного, разумного и привлекательного, хотя сделать это в «расколоте» последними реформами российском обществе будет чрезвычайно трудно.

2. Создание реального государственного суверенитета. Здесь модернизация направлена на создание социально-правового государства – важнейшего института гражданского общества, укрепление системы политического устройства, внутренней интеграции страны.

3. Создание гражданского общества. Здесь модернизация подразумевает расширение участия граждан в делах государства, усиление общественного контроля над деятельностью органов государственного и местного управления со стороны общества.

4. Развитие образования и науки относится к числу основных направлений политической модернизации, ключевых компонентов общественного производства, определяющих направленность технологического развития и

конкурентоспособность продуктов труда. Только образование в состоянии создать человеческий капитал, который в соединении с физическим капиталом обеспечивает повышение производительности и качества продукции, интеллектуальное будущее нации.

5. Укрепление демографического потенциала, качества людских ресурсов, прекращение вымирания народонаселения как неперемное условие роста и развития страны. Депопуляция (вымирание населения, а сегодня на одного родившегося в стране приходится двое умерших) – беда национального масштаба, принимающая глобальный характер, поскольку с уменьшением населения может быть утерян контроль над важнейшим, с точки зрения геополитики, евразийским пространством, традиционно играющим определяющую мировую роль.

6. Укрепление имиджа российского государства как в глазах мировой общественности, так и в российском массовом общественном сознании (для чего необходим стратегический курс, поддерживаемый населением страны и реализуемый в его интересах)¹.

Процесс модернизации может стать успешным при условии направления его на реализацию общенациональной единой цели – создания конкурентоспособного государства реального суверенитета и социально ориентированного общества благосостояния – главной цели модернизации².

Население страны ждет решения социальных проблем общества как от власти, так и от бизнеса. Однако действующая система отношений власти, бизнеса и общества в условиях глобализации не всегда оправдывает эти ожидания. Функция властных структур, заключающаяся в национальных преобразованиях сферы бизнеса, используется недостаточно эффективно и не обеспечивает формирование благоприятной организационной и экономической среды, определяющей правила функционирования бизнеса, хотя такие условия способствуют обеспечению достойной жизни народа и завоеванию Россией своего места среди сильных мировых держав.

¹ Филиппов А. Глобализация и модернизационные процессы в России. Глобализация: проблемы международного сотрудничества и решение общечеловеческих задач. Саратов, 2005. С. 68.

² Яшкова Т.А. Глобализация – объективный процесс развития современного общества // Вестник государственного университета управления. Сер. Государственное и муниципальное управление. 2006. № 1. С. 95.

С.В. Стрыгина,
Саратовский государственный
университет
им. Н.Г. Чернышевского

ЗАДАЧИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СВЕТЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Как показала история, каждый кризис имеет две стороны, как положительную, так и отрицательную. Кризис может привести к гибели государства, он же даст шанс государству выйти на более высокий уровень развития. Это возможно в первую очередь при помощи совершенствования законодательства страны, в котором должны быть учтены и защищены интересы всех слоев населения, что является показателем социального, демократического, правового государства.

Для этого основой антикризисных мер должно стать законодательство, отражающее национальные интересы страны. Только в таком случае он может способствовать модернизации и выходу из кризисной ситуации.

Для России важно защитить собственные национальные интересы, выстроив правовую систему с учетом глобальных тенденций. В связи с этим была принята Советом безопасности РФ и утверждена Указом Президента от 12 мая 2009 № 537 новая «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», которая отвечает указанным требованиям. Из нее следует, что Россия в качестве гаранта благополучного национального развития перешла к новой государственной политике в области национальной безопасности.

В соответствии с п. 25 IV Раздела Стратегии: «Основное содержание обеспечения национальной безопасности состоит в поддержании правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей государства и общества на уровне, отвечающем национальным интересам Российской Федерации»¹.

В условиях глобализации стоит задача определения наиболее оптимальной мотивации, побуждающей к взаимодействию с интеграционными мировыми региональными образованиями, для чего необходимо создание механизма защиты государственных интересов на международном уровне.

Российской Федерацией были внесены предложения к саммиту «Группы двадцати» в Лондоне (апрель 2009 года), где была предложена новая международная архитектура финансовых отношений. Она должна строиться на принципах международных институтов регулирования:

- демократичности и равномерной ответственности за принятие решений;
- достижения эффективности на основе легитимности механизмов международной координации;

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>

- прозрачности деятельности всех участников;
- справедливого распределения рисков¹.

Большое значение имеет участие в международной коммунарной социальной политике на основе четкой правовой базы. Она включает в себя правовое регулирование борьбы с безработицей, социальной маргинализацией, а также вопросы, связанные с занятостью населения.

Новый этап развития международных отношений неотложно требует решения миграционных проблем специалистов. Так, например, до сих пор не решена до конца проблема о перечислении соответствующими органами принимающих стран Европейского союза пенсионных взносов работающих там граждан России.

К внутренним ресурсам страны по преодолению кризиса относится туристическая деятельность, которая становится одной из приоритетных направлений развития экономики страны. Вместе с тем, здесь существует целый ряд правовых проблем. В первую очередь это касается пробелов в законодательстве по стимулированию регионов и расширению их полномочий в развитии туризма.

Речь идет о региональных программах формировании трансграничных туристических маршрутов, таких как «Великий Чайный путь», «Восточное кольцо России», «Байкал-Хубсугул». Вместе с тем, увеличение въездного потока туристов из европейской части России, Дальнего востока и Байкальского региона, а так же туристов из Китая, Японии, Канады, США и других стран в результате внедрения этих программ порождает новые вопросы. Они касаются как соблюдения интересов регионов в целом, так и граждан, в них проживающих. Это относится так же к сохранению экологической среды, правового обеспечения развития мелкого и среднего бизнеса и проч. Особенно это касается, на наш взгляд, реализации программы «Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года»², которую утвердило Правительство РФ.

Большое значение имеет ликвидация всех имеющихся пробелов с точки зрения национальной безопасности в этой отрасли, при этом большую роль здесь играет государство как гарант законности.

Вместе с тем, первый заместитель председателя комитета Государственной Думы по проблемам Севера и Дальнего Востока Василий Усольцев считает: «Нормативная правовая база государственной поддержки социально-экономического развития регионов Дальнего Востока пока не представляет собой целостную систему взаимосвязанных и взаимодополняющих законодательных актов»³.

В п. 64. Стратегии национальной безопасности Российской Федерации говорится: «На региональном уровне стабильному состоянию национальной

¹ URL: <http://tours.kremlin.ru/text/docs/2009/03/213992.shtml>

² Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://www.government.ru/#>
Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. N2094-п

³ URL: <http://www.lawinrussia.ru/dokladi/2010-03-05/pravovoe-obespechenie-ekonomicheskogo-i-sotsialnogo-razvitiya-dalnego-vostoka.html>

безопасности отвечает сбалансированное, комплексное и системное развитие субъектов Российской Федерации.

Одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности на региональном уровне на среднесрочную перспективу определяется создание механизмов сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации путем сбалансированного территориального развития¹.

Одним из указанных механизмов считается в настоящее время создание свободных зон торговли в стране, для чего необходима четкая правовая база.

Особенно это касается такого особого региона как Калининград. Вместе с тем, можно сказать, что закон о зоне свободной торговли в Калининградской области не сработал. Об этом говорилось на парламентских слушаниях комитета по экономике, политике и предпринимательству 17 мая 2010 года.

«Законы беспрестанно меняются. Зона должна быть свободной не столько от налогов, сколько от административного давления!» — заявил с трибуны глава Ассоциации иностранных инвесторов области Стефано Влахович. Там же говорилось, что регион в силу недостаточной проработанности закона потерял почти всех инвесторов. Так потери бюджета области с 2006 года составили 1 млрд. 704 млн. рублей, а потери федерального бюджета на прибыль 130 млн. руб. При этом предусмотренная законом облегченная виза из-за бюрократических проволочек для иностранцев фактически не действует².

Кроме того Калининград оказался в правовом тупике, поскольку в настоящее время действующая редакция соглашения о свободных зонах входит в прямое противоречие с Таможенным кодексом таможенного союза, который вступил в действие 1 июля 2010 года.

В настоящее время Президентом РФ Д.А. Медведевым поставлена цель прорыва в области высоких технологий, для чего формируется новый инновационный центр в подмосковном Сколково- масштабный проект создания территориально обособленного комплекса для развития исследований, разработок и коммерциализации их результатов. В центре Сколково должны быть созданы уникальные налоговые условия.

Успешность этого грандиозного проекта будет обеспечена в том случае, если для него будет подготовлена правовая база в различных отраслях законодательства: финансовой, трудовой, гражданской и т.д.

Как верно считают руководители Счетной палаты РФ: «Нельзя забывать, что в системе рыночных отношений инновационный продукт не внедряется директивными методами, а предлагается рынку. Поэтому нельзя исходить из посыла, будто инновационный продукт на рынке будет

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.htm>

² URL: http://www.gov39.ru/zip/17052010parlamlush_stenogr.pdf

востребован а priori. Нужна специальная, грамотная стратегия формирования инновационного спроса»¹.

В связи с этим уже предприняты первые попытки совершенствования существующей законодательной базы. Так, в мае Государственной думой были приняты масштабные изменения в закон «О правовом положении иностранных граждан», которые вступили в силу с 1 июля 2010 года. В числе вносимых изменений – меры, упорядочивающие пребывание в РФ и ведение трудовой деятельности иностранными гражданами, прибывшими в безвизовом порядке. Они затрагивают в частности сроки действия разрешений на работу (с одного года до трех лет) и продолжительность действия рабочей визы. В случае успешного трудоустройства такому работнику будет оформлена рабочая виза на срок действия трудового договора или на срок оказания услуг, но не больше чем на три года со дня въезда. Визу иностранцу можно будет неоднократно продлевать на такой же срок.²

Кроме того, Президентом Медведевым А.Д. была поставлена задача по созданию в центре уникальных налоговых условий.

Для внедрения новых технологий необходимо обеспечение правовых условий по формированию спроса на отечественные разработки. Требуется внесение в Налоговый, Бюджетный и Таможенный кодексы Российской Федерации системных изменений, направленных на создание условий и развитие инструментов финансовой поддержки инновационного сектора экономики, то есть необходима всесторонняя правовая модернизация.

10 сентября 2010 г. Президент РФ Дмитрий Медведев на пленарном заседании мирового политического форума в Ярославле «Современное государство: стандарты и критерии демократии» в числе первого стандарта, которому должно соответствовать демократическое государство XXI века отнес правовое воплощение гуманистических ценностей и идеалов. Глава государства заявил о необходимости придания этим ценностям практической силы закона.

Ко второму стандарту он отнес способность государства обеспечивать и поддерживать высокий уровень технологического развития.³

Все это свидетельствует о том, что в условиях мирового кризиса государство должно стремиться к созданию эффективного и хорошо поставленного правопорядка, отвечающего как национальным, так и интеграционным интересам, который будет отвечать целям национальной безопасности.

¹ Степанов С., Горюгляд В. На выходе из кризиса // Свободная мысль. 2009. № 8. С. 8.

² URL: <http://news.kremlin.ru/news/7793>

³ URL: <http://www.admhmao.ru/Discuss/2010/them2.htm>

ПРОВИНЦИИ И ИХ УПРАВЛЕНИЕ В РЕСПУБЛИКАНСКОМ РИМЕ (III – II вв. до н. э.)

Этимология слова *provincia* не известна, но с уверенностью можно говорить о том, что в период ранней Республики этим словом обозначалась область, в пределах которой тот или иной римский магистрат осуществлял свои властные полномочия. К примеру, часто встречающееся словосочетание *provincia urbana* обозначало территорию города Рима и, вместе с тем, сферу компетенции городского претора (*pretor urbanus*)¹.

Со второй половины III в. до н. э. значение *provincia* меняется, теперь им обозначают внеиталийскую территорию за морями, которую римляне покорили силой оружия (*provinciae appellatur, quod populus Romanus eas provicit; Fest. 253*).

Первая провинция римского народа была образована в Сицилии (242 г до н. э.), большую часть которой римляне покорили еще в ходе первой Пунической войны. Первоначально в Сицилию был направлен квестор, который должен был собирать контрибуцию и налог с населения в Лилибее. Территория сицилийской провинции рассматривалась как собственность римского народа, а ее население, получив статус чужеземцев (*peregrini*), должно было выплачивать Риму налог (*tributum*) в размере одной десятой части своих доходов и подчиняться римскому магистрату².

В 227 г. до н. э. римляне отняли у Карфагена Корсику и Сардинию и, таким образом, образовали две новые провинции. Для управления этими провинциями, а также для управления Сицилией в Риме с этого времени стали избирать преторов, которые являлись представителями римского народа. По сути дела, это и стало началом формирования римского механизма управления провинциями.

Впрочем, римляне не были изобретателями этого механизма. Более того, следует обратить внимание на то, что способ управления отдаленными территориями был позаимствован Римом у эллинистических государств – державы Селевкидов и птолемеевского Египта. Кроме того, образцом могла выступать также держава Гисрона II в восточной части Сицилии³.

В обширнейших эллинистических монархиях для управления отдельными территориями назначались специальные наместники – стратеги, которые сосредотачивали в своих руках всю полноту власти. Римская же Республика,

¹ Volkmann H. *Provincia // Der kleine Pauly*. München, 1979. Bd.4. Sp. 1199.

² *Ibidem*.

³ Bengtson H. *Grundriss der römischen Geschichte*. München, 1982. S. 86.

которой принцип единоначалия был чужд, тем не менее, решила воспользоваться опытом эллинистических государств¹.

В Риме любой магистрат, в том числе и претор, имел коллегу, кроме того, власть магистрата была ограничена правом вето со стороны народного трибуна. В провинции же власть претора по сути дела почти не имела никаких ограничений.

Число провинций постоянно росло. К уже существующим провинциям до конца II в. до н. э. прибавились: Испания Внутренняя и Внешняя (197 г до н. э.), Македония (148 г до н. э.), Ахайя (148 г до н. э.), Африка (146 г до н. э.), Азия (129 г до н. э.), Нарбонская Галлия (121 г до н. э.), Киликия (102 г до н. э.). В связи с ростом числа провинций в Риме распространилась практика в качестве наместников провинций отправлять бывших магистратов в звании проконсулов или пропреторов².

В пределах управляемых провинций у наместников была такая же власть, как и у высших магистратов³, но за пределами провинций они становились частными лицами. Вместе с магистратом в провинции посылался квестор, который вел финансовые и хозяйственные дела, при наместнике могли состоять сенаторы в качестве легатов.

Весьма обширные властные полномочия римских наместников приводила к частым злоупотреблениям с их стороны. Произвол же со стороны римской администрации становился одной из причин восстаний в провинциях. Хрестоматийным примером здесь может служить положение дел на Иберийском полуострове, где в 197 г. до н.э. были образованы две провинции — *Hispania citerior* (Внутренняя Испания) и *Hispania ulterior* (Внешняя Испания).

В 195 г. до н.э. во Внутреннюю Испанию отправляется Марк Порций Катон с тем, чтобы подавить вспыхнувшее там восстание⁴. Масштаб восстания, а также важность и необходимость мисси Катона становятся еще более очевидными, если учитывать, что в 195 г. до н.э. Катон был консулом⁵. Следующий год Катон также проводит в Испании уже в качестве пропретора.

Ситуация в провинции требовала контроля за деятельностью наместников из Рима. Этот контроль присутствовал, но носил скорее эпизодический характер в ответ на жалобы, поступавшие в сенат от провинциалов. Так в 171 г. до н.э. Катон вновь был вынужден обратиться к испанским дела, будучи уже членом сенатской комиссии, которая расследовала дело о вымогательстве в Испании.

В начале семидесятых годов II в. до н.э. Внутренней Испанией управлял Тиберий Семпроний Гракх — отец известного народного трибуна. Он

¹ Ibidem.

² Provincia // Der kleine Pauly. München, 1979. Bd. 4. Sp. 1201.

³ Римские наместники в пределах управляемых провинций обладали не только гражданской (potestas), но и военной властью (imperium).

⁴ Scullard H. H. Roman Politics, 220–150 B.C. Oxford, 1951. P.110.

⁵ Broughton T.R.S. The Magistrates of the Roman Republic. Atlanta, 1986. Vol 1. P.339.

прославился разумным управлением, что создало ему широкую популярность среди испанских племен.

Впрочем, подобное управление было скорее исключением, нежели правилом. С 154 г. до н. э. в Испании начинается грандиозное восстание, которое римляне с большими трудностями смогли подавить лишь к 133 г. до н. э.

Между тем, вопрос контроля над каместниками провинций оставался актуальным. В 149 г. до н. э. по инициативе Луция Кальпурния Пизона был принят закон (*lex Calpurnia*), согласно которому учреждалась постоянная судебная комиссия по делам о вымогательствах римских магистратов (*questio repetundarum*). Членами этой комиссии могли стать лишь сенаторы.

Впрочем, будучи сенаторами, члены судебной комиссии по делам о вымогательствах обычно покрывали преступления провинциальных наместников, поскольку большинство из них либо уже принадлежали сенаторскому сословию, либо входило в него впоследствии.

Дальнейшие изменения в порядке назначения провинциальных наместников, суда над ними, а также в порядке сбора налогов были связаны с деятельностью Гая Гракха.

Согласно закону о консульских провинциях (*lex de provinciis consularibus*), провинции, в которые должны были отправиться консулы после исполнения своих обязанностей, определялись еще до выборов консулов на данный год. Судебный закон (*lex iudicaria*) изъясил все судебные комиссии, в том числе и комиссии по делам о вымогательствах провинциальных наместников, из рук сенаторов и передал их всадникам¹ (*App. Bell. civ. l.22; Diod. XXXV.3*). Согласно закону Семпрония о провинции Азии (*lex Sempronia de provincia Asia*), сбор десятинного налога (*tributum*) с этой провинции стал сдаваться на откуп в Риме. До этого сбор десятинного налога и других налогов в провинциях сдавался на откуп на местах, причем налоговые округа были небольшими, теперь же создавалась монополия именно для римских откупщиков, а налоги взымались с провинции в целом. Позже подобный принцип сбора налогов был перенесен и на другие провинции.

Изменения, коснувшиеся провинций, были реализованы Гракхом в контексте его политической борьбы с сенатом и поэтому имели свои вполне определенные политические цели, которые были весьма далеки от того, чтобы создать надежный механизм управления провинциями, контролируя власть римских наместников и пресекая их многочисленные злоупотребления. После принятия законов Гракха положение дел в провинциях стало еще более плачевным. Получив возможность собирать налоги с провинций, римские всадники одновременно сосредоточили в своих руках комиссии по делам о

¹ Точное содержание этого закона неизвестно. Более того, наши источники противоречат друг другу. Согласно Титу Ливию (*Liv. Per. LX*), суды остались в руках сенаторов, а Гай только увеличил число сенаторов, введя в сенат 600 всадников. Плутарх сообщает (*Pluth. С. Grach. V*), что Гай всего лишь учредил смешанный суд, присоединив к 300 судьям-сенаторам столько же всадников.

вымогательстве в провинциях, и, таким образом, совершенно безнаказанно грабили провинциалов.

Вообще говоря, чтобы создать эффективный механизм управления завоеванными территориями, римляне должны были контролировать деятельность провинциальной администрации. Необходимость подобного контроля становится очевидной, если вспомнить, что в основе управления провинциями лежал принцип единоначалия. Однако на протяжении III-IV вв., в период, когда механизм провинциального управления только начинал формироваться, вопрос о контроле за деятельностью наместников надлежащим образом решен не был.

Более того, деятельность Гракхов ознаменовала собой начало глубочайшего кризиса римской *civitas*, который самым пагубным образом повлиял на политическую систему Республики. В ходе открытого столкновения двух враждующих политических группировок, нарушения законов и политических традиций, наконец, в обстановке массового террора совершенствование механизма провинциального управления отходит на второй план, а проблема злоупотребления наместниками своей властью становится еще более острой.

Е.Н. Тогузаева,
Саратовский государственный
университет
им. Н.Г. Чернышевского

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ИНФОРМИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ОБ ИЗМЕНЕНИЯХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Процессы интеграции России в мировое экономическое сообщество, активно происходящие в настоящее время, не могут не затронуть дальнейшее развитие отраслевого законодательства. Можно с уверенностью сказать, что данный процесс уже начался (грядут очередные изменения в гражданском, таможенном законодательстве и др.), однако одним из важнейших условий таких изменений является необходимость создания баланса интересов государства и бизнеса.

В настоящее время все чаще мы слышим о необходимости повышения уровня правовой информированности бизнес-структур. На этом делают акцент и Президент РФ, и органы власти и даже негосударственный сектор.

Заметим, что активность самих бизнес-структур проявляется слабо, за исключением таких организаций (как правило, больших корпораций, холдингов), где существуют специальные отделы или ответственные за это люди. Однако, на наш взгляд, утверждение о том, что в законодательстве совсем не предусмотрены процедуры информирования, были бы неверными, тем не менее, большим упущением является отсутствие прямо закрепленной обязанности и ответственности за неинформирование предпринимательского сектора.

В современном законодательстве существуют и нормы, которые достаточно прогрессивно работают на успех бизнеса, однако сами предприниматели зачастую не пользуются предоставленными такими нормами возможностями. Так в статье 24 Таможенного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что «таможенные органы обязаны обеспечить доступ к информации о действующих правовых актах в сфере таможенного дела». Кроме того, декларант-предприниматель (континент, как правило, является лицом, перед которым встает вопрос об определении таможенной стоимости) имеет право на получение информации о подготавливаемых к принятию правовых актах в сфере таможенных правоотношений.

Административным регламентом ФТС предусмотрено информирование о подготавливаемых правовых актах, а также о не вступивших в силу изменениях и дополнениях в правовые акты в области таможенного дела, в том числе с использованием информационных технологий, за исключением случаев, когда предварительное уведомление о подготавливаемых правовых актах будет препятствовать проведению таможенного контроля или способствовать снижению его эффективности¹.

Последнее правило представляется весьма важным и актуальным, поскольку предприниматель при принятии того или иного решения должен руководствоваться не только информацией о правовом поле, в котором он уже находится, но ему необходимо знать, какие изменения будут произведены в правовых актах, регулирующих правоотношения, в которые он готовится вступить².

Таким образом, важность информационной составляющей в подобных отношениях имеет значение и для декларанта, и для таможенных органов.

Обратимся к другой отрасли, в которой грядут также значительные изменения, многие из которых напрямую затронут сферу предпринимательской активности. Так, например, в новой концепции Гражданского кодекса РФ предлагается правило о том, что доверенность для представительства должна быть только нотариально заверенной. Большинство ученых сочли, что в результате многие юридические лица лишатся такого удобного инструмента совершения сделок как обычная доверенность, выданная компанией.

На интернет-форумах, где обсуждаются плюсы и минусы нововведений, в конференциях, научных дискуссиях, как правило, участвуют представители научного мира, и практически не принимают участия представители бизнес-

¹ Приказ Федеральной таможенной службы от 24 мая 2006 года № 469 «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по информированию о правовых актах в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов» (с изм. от 10.03.2009 г.) // Российская газета. 2006 г. 11 октября; Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 10.08.2009, №32.

² См.: Губин П.Е. Право на информацию и обязанность по ее предоставлению в предпринимательской деятельности. //Новая правовая культура, 2006.

структур, несмотря на то, что именно их коснутся многие изменения в законодательстве.

На наш взгляд, большое внимание правовому информированию предпринимательства должно уделяться со стороны негосударственного сектора, существующих ныне союзов, ассоциаций предпринимателей и общественных организаций, отстаивающих права и интересы представителей бизнеса, поскольку государственная обязанность по информированию о принятии тех или иных норм осуществляется в большей степени только посредством официального опубликования новых правовых актов в официальных изданиях.

В.В. Трофимов.

Тамбовский государственный
университет им. Г.Р. Державина

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ: ПОЗИТИВНЫЕ И НЕГАТИВНЫЕ ФАКТОРЫ ПРАВОВОЙ ДИНАМИКИ

В условиях современного политико-правового развития России одновременно с повышением доверия к государству и структурам государственной власти происходит возрождение публично-правовых регуляторов, правового инструментария, посредством которого осуществляется политика государственного управления¹.

Современное российское публичное право, будучи зависимой переменной, содержание и направленность которой определяется действием постоянной величины – константы общественной жизни, так же как и правовая система в целом, испытывает перманентное воздействие внешних и внутренних импульсов, чем собственно и обуславливается его динамика.

Импульсы к прогрессированию публично-правовых технологий можно определить как *факторы развития*. Они имеют актуальный, изменчивый и ограниченный по срокам действия характер. Значение этих факторов заключается в стимулировании в контексте определенного интервала времени развития правовой системы в необходимом направлении в целях удержания стабильности и баланса.

Факторы правового развития характеризуются положительным или отрицательным содержанием. Речь идет о *позитивных факторах* и *факторах негативных*. Как верно отмечает О.А. Гаврилов, «действие практически каждого фактора не является однозначным и однонаправленным; оно варьируется в зависимости от конкретной диалектики взаимосвязей социального, политического и правового развития. С учетом этого

¹ Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С.31.

целесообразно раздельно характеризовать факторы, благоприятствующие и препятствующие решению возникающих проблем правового регулирования»¹.

По мнению Ю.А. Тихомирова, регулярный анализ факторов, влияющих на развитие российского законодательства, имеет важное значение: «Они могут быть временными и постоянными, положительными и негативными. Необходимо оценить прежде всего удельный вес и значение разных факторов, которые влияют и будут влиять в дальнейшем на законодательный процесс, на создание нормативно-правового массива»². Позитивными и негативными факторами формирования и развития публичного права определяется его строение, актуальное содержание юридических норм.

Отдавая определенное предпочтение базисным (материальным) факторам правового развития, обратим, прежде всего, внимание на позитивные и негативные тенденции в современной российской экономике, а также тому, как эти процессы сказываются или могут сказаться на преобразовании связанных с экономическими отношениями отраслей публичного права и законодательства.

Современная российская экономика находится в процессе сложных институциональных изменений, затрагивающих экономические и социальные системы всех уровней. В последние годы на макроэкономическом уровне наметился определенный подъем, сопровождающийся улучшением основных социально-экономических показателей. Это связано с более целенаправленным ориентированием экономических систем на действие универсальных интенсивных факторов роста: рациональное использование основных компонентов производства (труд, капитал); научно-технический прогресс и развитие современных технологий; новые методы управления и информационные технологии; разработка миссии и стратегии компаний в предпринимательской сфере; эффективное использование человеческого капитала. Немаловажную роль в экономической стабильности играет повышение уровня профессионализма при координации и распределении доходов, регулировании соотношения предложения и спроса на товары и услуги, использовании маркетинговых технологий и т.д., хотя, все так же продолжается опора и на традиционные экстенсивные факторы роста, связанные с вовлечением дополнительных ресурсов (территория государства, природные ресурсы, население)³.

Действие факторов экономического роста не осуществляется произвольно, исключительно на основе механизмов саморегуляции экономических систем. Здесь очень важную роль играет государство и научно обоснованная правовая политика в сфере экономики. В государствах, находящихся на этапе становления, недостаточно лишь мер поддержки рыночных институтов и развитие инфраструктуры, роль государства в этом случае намного значительней -- формировать новые институты, определять

¹ Гаврилов О.А. Стратегическое планирование и социальное прогнозирование. М., 1993. С.52.

² Тихомиров Ю.А. Современное публичное право. М., 2008. С.251.

³ См.: Астапов К. Модернизация системы факторов экономического роста //Общество и экономика. 2004. №7-8. С.161-163.

приоритеты развития, обеспечивать условия для разных отраслей, способствовать инновационному развитию.

Обеспечению публичных интересов в сфере экономики служит законодательство в области стандартизации, сертификации, государственной регистрации предприятий, лицензирования видов деятельности, бюджетное и налоговое законодательство, законодательство о государственных заказах, поддержке конкуренции и ограничении монополистической деятельности, об инвестиционной политике и т.п. Этими законодательными актами определяются приоритеты государственных интересов и устанавливаются средства их обеспечения¹. Основная часть законодательного массива в области решения этих вопросов уже сформирована, однако говорить о том, что все проблемы являются решаемыми, конечно, преждевременно.

Актуальные задачи поддержания стабильности экономической системы и вместе с тем ее интенсивного развития требуют увеличения удельного веса государственного регулирования современных экономических отношений, что выступает в качестве предпосылки для принятия целого комплекса новых правовых актов в сфере оптимизации экономических процессов. Эти же основания способствуют появлению новой отрасли – *экономического публичного права*, которое может интегрировать в том числе предметы известных отечественной правовой системе отраслей хозяйственного и предпринимательского права и законодательства.

В условиях настоящего мирового экономического и финансового кризиса усиливается необходимость государственного внимания к проблеме обеспечения публичных интересов в экономической сфере. В юридической литературе высказываются идеи о необходимости разработки и принятия Федерального конституционного закона об основах государственного регулирования экономики².

Сегодня государство все активнее стало обращать внимание на проблемы малого и среднего бизнеса. Если и говорить о так называемой «подушке экономической безопасности», то искать ее нужно не столько в различных стабилизационных фондах, сколько в наличии в национальной экономике работоспособных и прибыльных малых и средних предприятий, прежде всего, производственного профиля. Некоторые уверенные шаги в этом направлении уже сделаны. Так, речь может идти о мерах правового регулирования и стимулирования малого и среднего предпринимательства, закрепленных в Федеральном законе от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»³. В проектах

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право: падение и взлеты // Государство и право. 1996. №1. С.6.

² Курбачов А.Я. Обеспечение сочетания частноправового и публично-правового регулирования – основная задача предпринимательского права на современном этапе // Государство и право на рубеже веков. М., 2001. С.273-274; Бобылев А.И. Государственное воздействие на предпринимательские отношения // Право и государство: теория и практика. 2009. №1 (49). С.61.

³ СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

нормативных актов предусматриваются и другие гарантии и меры поддержки малого и среднего бизнеса. В том числе это касается введения уведомительного порядка регистрации малых предприятий, проблемы минимизации проверок, административных барьеров и т.д.

Государственное воздействие в сфере предпринимательской деятельности выражается также в форме поддержки тех хозяйствующих субъектов, которые осуществляют деятельность, необходимую для общества и государства. Такие меры (кредитование, страхование, повышение плодородия сельскохозяйственных земель и их правовая охрана), в частности, предусматриваются Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»¹.

Проводимые политическим руководством страны правовые мероприятия в области регулирования экономических отношений свидетельствуют о том, что государство ищет способы противостоять кризисным явлениям в экономике, а также осуществляет усилия для того, чтобы экономика развивалась по правильному вектору, выходила на современный технологический и производственный уровень².

В процессе решения актуальных задач правовая система и система права подтверждают свою функциональность, проверяются их адаптационные возможности. Для системы публично-правовых регуляторов в экономической области это также значимо. От того, насколько эта система технологична, во многом зависит то, каким по своему характеру (конструктивным или деструктивным и т.п.) будет социально-экономическое развитие современной России.

О.Ф. Фаст,
Саратовский государственный
университет
им. Н.Г. Чернышевского

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ДОГОВОРА ПЕРЕВОЗКИ АВТОМОБИЛЬНЫМ ТРАНСПОРТОМ

Для практического грамотного применения участниками гражданских правоотношений договоров, опосредующих перевозку, стоит обратить

¹ СЗ РФ. 2007. №1 (ч. 1). Ст. 27.

² См.: *Васильев А.В.* Право и финансовый кризис //Право и государство: теория и практика. 2009. №3 (51). С.12-16; *Горбунова О.Н.* Проблемы совершенствования финансового законодательства в условиях развивающегося мирового финансового кризиса //Право и государство: теория и практика. 2009. №3 (51). С.64-76; *Костюков А.Н.* Мировой финансовый кризис и правовые формы антикризисного поведения субъектов Федерации и муниципальных образований в России (государственно-правовой аспект) //Конституционное и муниципальное право. 2009. №1. С.13-21.

внимание на механизм осуществления гражданских прав и обязанностей сторон в процессе перевозки.

На наш взгляд, осуществление гражданских прав и исполнение обязанностей надо рассматривать как единый, неразрывный процесс. В цивилистике эта парная категория воспринимается неоднозначно, учёные и практики по-разному характеризуют данные категории. В первую очередь, гражданское право противопоставляют гражданскому обязательству, считают их полярными¹, и в тоже время это понятия одного категориального ряда. Объясняется это тем, что данная правовая пара отражает «взятые с точки зрения единой основы противоположные проявления сущности, позитивные и негативные стороны одного процесса»². Также субъективное право и субъективную обязанность соотносят как взаимосвязанные понятия³, как понятия, неизбежно обуславливающие⁴ друг друга, как взаимозависимые дефиниции⁵, как понятия, обладающие взаимопроникновением⁶. Нельзя не отметить, что кроме перечисленных характеристик, наблюдается структурное, содержательное единство, когда для конкретного субъекта возникает возможность и необходимость совершить определённые действия.

Субъективные права и обязанности субъекта права, выраженные в определённой правовой конструкции, предусмотренной законом, воспринимаются как идеальная модель. Только фактические действия, реальное поведение субъектов по осуществлению прав и исполнению обязанностей позволят определить меру реализации субъективного права. Данный подход позволит наиболее ясно определить эффективный механизм осуществления субъективных прав и обязанностей.

Действия субъекта права не могут носить стихийный, безграничный характер. Возникает вопрос: что может он совершать в рамках своего права? Учитывая содержание субъективного права, которое составляет конкретные юридические возможности, а именно правомочия, предоставленные субъекту нормами права, субъективное право рассматривается как «мера возможного поведения лица»⁷, как «структурно-совокупный набор видовых возможностей»⁸, как «совокупный набор правомочий, необходимых для правового опосредования фактических возможностей, заключаемых в том или

¹ См.: *Вавилин Е.В.* Осуществление и защита гражданских прав. М., 2009. С. 44.

² См.: *Васильев А.М.* Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. С. 244.

³ См.: *Шершеневич Г.Ф.* Учебник русского гражданского права (по изд. 1907 г.). М., 1995. С. 56.

⁴ См.: *Вавилин Е.В.* Указ. соч. М 2009. С. 44.

⁵ См.: *Капустин М.* Общая теория права. Догматика. М., 1898. С. 234.

⁶ См.: *Матузов Н.И.* Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 290-296.

⁷ Аналогичное определение можно встретить в работе *Павлова В.М.* Институт злоупотребления субъективными правами *de lege ferenda // Актуальные проблемы гражданского права. Выпуск седьмой // Под ред. О.Ю. Шилохоста. М., 2003. С. 39.

⁸ *Власов А.В.* Структура субъективного гражданского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Спб., 1998. С. 16.

ином виде социально значимого поведения»¹. Между тем и различны подходы в определении содержания субъективного права. В одних случаях, под ним понимают требование или притязание управомоченного лица, тогда под субъективным правом видят закреплённую за управомоченным возможность привести в действие государственный аппарат для принятия мер принуждения против обязанного лица в случае неисполнения им своей обязанности².

Если рассматривать субъективное право с позиции законодательного разрешения на то или иное поведение правомочного, субъективное право рассматривается как «мера дозволенного поведения лица, определяющегося совокупностью правовых норм, регулирующих данные отношения»³.

Предлагалось и более широкое определение субъективного права: субъективное право есть власть осуществлять свой интерес⁴. Дискуссионными являются позиции о способах удовлетворения интереса. Одни авторы утверждают, что реализация субъективного права зависит от действий управомоченного лица⁵, другие не сомневаются, что реализация права в целом зависит от действий обязанных лиц⁶, третьи говорят о сочетании двух перечисленных способов, которые отражают разные стороны субъективного права⁷.

Способы реализации субъективного права были учтены некоторыми авторами в определении самого субъективного права. Например, Ю.К. Толстой определил субъективное право как закреплённую за управомоченным, в целях его интересов, возможность определённого поведения в данном конкретном правоотношении, обеспеченную возложением обязанностей на других лиц⁸. В основе данного определения заложены не только меры возможного (дозволенного) поведения, но и удовлетворение интереса управомоченного лица.

При осуществлении перевозки при помощи сопутствующих договоров, удовлетворение интереса управомоченного лица зависит от действий

¹ Чеговадзе Л.А., Кондратьева Е.А. Недействительные сделки в механизме гражданско-правового регулирования // Вестник Нижегородского коммерческого института. Серия право. Вып. 6. Н. Новгород, 2004. С. 47.

² См.: Агарков М.М. Теория государства и права: Учебник для вузов. М., 1948. С. 475.

³ См.: Малиновский А.А. Пределы субъективного права. // Журнал российского права, 2005. №11. С. 95.

⁴ См.: Шершеневич Г.Ф. Общая теория права М., 1912. С. 607.

⁵ См.: Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. С. 13; Гражданское право: В 2 т. Том 1: Учебник / Отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 92; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 525.

⁶ См.: Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву // Иоффе О.С. Избранные труды: В 4 т. Т.1. СПб., 2003. С. 83, 88; Вильянский С.И. Лекции по советскому гражданскому праву. Харьков, 1958. С. 78-79.

⁷ См.: Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. с. 227.; Иоффе О.С. Советское гражданское право. Курс лекций. Ч. 1. 1958. С. 71.

⁸ См.: Толстой Ю.К. Содержание и гражданско-правая защита права собственности в СССР. Л., 1955. С. 54.

обязанных лиц. В ряде случаев собственник груза в целях обеспечения удовлетворения своего интереса передаёт третьим лицам права, которые предоставлены ему непосредственно законом. Таким образом, экспедитор в интересах собственника груза, на основании его волеизъявления, может заключить договор перевозки или договор фрахтования с третьими лицами либо осуществить своими силами перевозку, тем самым реализуя субъективное право собственника груза. Собственнику груза важно достичь определённой правовой цели – перемещения груза. Следовательно, реализация субъективного права в договорных отношениях по перевозке грузов автомобильным транспортом при помощи опосредующего транспортно-экспедиционного договора зависит исключительно от поведения обязанных лиц. Интерес управомоченного лица влияет на выбор способов реализации субъективного права. При неудовлетворении интереса управомоченного лица нельзя говорить о реализации его субъективного права.

Учитывая конкуренцию интересов управомоченных лиц при реализации каждым своего субъективного права в договорных отношениях, предлагается рассматривать субъективное право как «свободу субъекта, ограниченную конкретными пределами»¹. Теория конкуренции интересов была подробно изучена немецкими учёными, которые обозначили характеристику «конкретных пределов» субъективного права для недопущения данной конкуренции. Баланс интересов может быть соблюден только при адекватности, разумности, соразмерности и пропорциональности пределов субъективного права².

Субъективные права определяются законодательством исходя из конкретно-исторических условий. До введения в действие Гражданского Кодекса РФ перевозка грузов автомобильным транспортом носила централизованный характер, и ни о какой реализации субъективного права через опосредующие договоры, не могло быть и речи. С переходом к рыночным отношениям гражданское законодательство трансформировалось и определило дозволительный характер договорных отношений перевозки: участники перевозки свободны в выборе контрагентов, свободны в выборе правовых конструкций. Современное транспортное законодательство учитывает социально-экономическое развитие общества, международные стандарты, особенности данного вида предпринимательской деятельности. В зависимости от правовой системы той или иной страны содержание субъективного права может существенно отличаться. Например, германское законодательство для перевозки грузов автомобильным транспортом предусматривает заключение договора фрахтования³. В нашем законодательстве, в частности, Уставом 2007

¹ См.: *Малиновский А.А.* Указ. соч. // Журнал российского права, 2005. №11. С. 95.

² См. подробнее: *Лерхе П.* Пределы основных прав. // Государственное право Германии. Г.2. М., 1994. С. 234-240.

³ *Von Rolf-Ernst Noeike* Der Verkehrsfachwirt. Kompendium praxisrelevanten Grundlagen-Wissens fuer die Teilnehmer des Qualifizierungs- und Fortbildunglehrganges "Verkehrsfachwirt" der INK-Bildungszentren. Band III: Transportrecht, Haftung und Verkehrspolitik. Norderstedt, 2003. Kapitel 3.

г. предусмотрено заключение договора фрахтования при автоперевозке только в тех случаях, когда груз перевозится без учёта материальных ценностей. Уполномоченным лицам не легко понять, можно ли говорить о договоре фрахтования, если стороны предусмотрели предоставление конкретного автотранспортного средства или его части для перевозки груза, с учётом материальных ценностей, на основании ст. 787 ГК РФ, или расценивать данные правоотношения как договорные по перевозке грузов, ссылаясь на ограничительный характер п. ст. 18 Устава 2007 г., где объектом договорных отношений фрахтования может быть только груз, без учёта материальных ценностей. Из толкования ст. 18 Устава 2007 г. следует императивный характер нормы, не предоставляющий иных вариантов для заключения договора фрахтования. Не совсем понятна позиция законодателя относительно ограничения Уставом 2007 г. субъективного права лица, желающего перевезти груз на основании договора фрахтования. На наш взгляд, такое ограничение субъективного права нецелесообразно. В ГК РФ данное ограничение отсутствует, следовательно, явно прослеживается несоответствие положений Устава 2007 г. нормам ГК РФ. Несоответствие норм федеральных законов Гражданскому кодексу недопустимо (п. 2 ст. 3 ГК РФ). В ведении транспортных уставов находятся лишь вопросы порядка и формы заключения договора фрахтования (абз. 2 ст. 787 ГК РФ) и не более того.

Также стоит обратить внимание, что при заключении договора перевозки, сторонами оговаривается количество, качество груза для предоставления необходимого транспортного средства. С учётом формулировки договора фрахтования (ст. 787 ГК РФ), при предоставлении определённого автотранспортного средства для перевозки груза, должен быть заключён договор фрахтования. Конечно, можно задать вопрос, что понимать под «определённым» транспортным средством? Достаточно ли определить общие характеристики автотранспорта: вид транспорта, необходимое оснащение автотранспорта (морозильные камеры и т.д.) или должны быть указаны в договоре модель, номер автотранспорта, чтобы говорить о заключении договора фрахтования, а не договора перевозки. На практике, сторона, заключая договор перевозки, в заявке в обязательном порядке обозначает общие характеристики транспортного средства, через точное определение категории, массы, формы перевозимого груза. В ответ на заявку перевозчик информирует не только о модели, номере транспортного средства, но и указывает фамилию, имя и отчество водителя транспортного средства. Таким образом, отличительным условием договора фрахтования является определение момента соглашения о предоставлении транспортного средства. При заключении договора перевозки, транспортное средство определяется сторонами в последующих соглашениях или предоставляется по факту, с учётом характера груза.

К сожалению, место и роль договора фрахтования при осуществлении перевозки грузов автомобильным транспортом чётко не определены действующим законодательством.

Договор транспортной экспедиции, организационный договор, договор фрахтования направлены на достижение общей цели – перевозки грузов. В правоотношениях, где договор транспортной экспедиции, договор фрахтования, опосредуют договор перевозки грузов, данные договоры способствуют динамике реализации процесса перевозки. Исполнение опосредующих договоров является «необходимым промежуточным результатом»¹ во исполнение договора перевозки.

Е.В. Цыбулевская
акционерный коммерческий
банк
«Экспресс-Волга» (г. Саратов)

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С КРЕДИТНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Банк России принято определять как государственный орган с особым статусом, не включенный в систему органов государственной власти, наделенный специальной компетенцией в сфере управления банковской системой. Являясь органом банковского регулирования и банковского надзора, Банк России осуществляет надзор за соблюдением кредитными организациями и банковскими группами банковского законодательства, нормативных актов Банка России, установленных ими обязательных нормативов. Главными целями банковского регулирования и банковского надзора являются поддержание банковской системы РФ и защиты интересов вкладчиков и кредиторов. Банк России не вмешивается в оперативную деятельность кредитных организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Регулирующие и надзорные функции Банка России осуществляются через действующий на постоянной основе орган – Комитет банковского надзора, объединяющий структурные подразделения Банка России, обеспечивающие выполнение надзорных функций. Банк России как орган банковского надзора принимает решения о государственной регистрации кредитных организаций и в целях осуществления им контрольных и надзорных функций ведет Книгу государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает действие указанных лицензий и отзывает их.

В целях защиты прав кредитных организаций и предупреждения возможных злоупотреблений со стороны Центрального банка РФ надзорными полномочиями законодательно установлено правило, в соответствии с которым Банк России не вправе требовать от кредитных организаций выполнения несвойственных им функций, а также требовать предоставления не предусмотренной федеральными законами информации о клиентах кредитной

¹ Вавилин Е.В. Указ. соч. М., 2009. С. 56.

организаций и об иных третьих лицах, не связанной с банковским обслуживанием указанных лиц. Также он не вправе устанавливать прямо или косвенно не предусмотренные федеральными законами ограничения на проведение операций клиентами кредитных организаций, а также не вправе обязывать кредитные организации требовать от клиентов документы, не указанные в этих законах.

В аспекте повышения качества реализации надзорной функции Банка России значимой представляется деятельность Банка России по внедрению в надзорную практику его территориальных учреждений института кураторов кредитных организаций – служащих Банка России, в компетенцию которых входит осуществление надзора (построение процесса надзора) в территориальном учреждении Банка России за одной или несколькими кредитными организациями. Отмечено, что использование институтов кураторов при условии их профессионализма и эффективного контроля за их деятельностью способствует развитию банковского надзора и внедрению в его практику риск-ориентированных подходов, о чем свидетельствует зарубежный опыт. Куратор, работая в постоянном контакте с кредитной организацией, ее органами управления и сотрудниками, и обладая актуальной информацией о ее деятельности, способен давать адекватную оценку текущего состояния и перспектив развития банка, выявлять области повышенного риска, оперативно вносить предложения по применению мер надзорного реагирования. Тесное взаимодействие куратора с кредитной организацией в значительной степени позволяет на практике реализовать основополагающие принципы эффективного банковского надзора, рекомендованные Базельским комитетом по банковскому надзору¹. Куратор может участвовать в инспекционных проверках деятельности кредитных организаций. Представляется, что участие в инспекционных проверках куратора позволит точно определить приоритетные направления инспекционной деятельности, проанализировать финансовое состояние кредитной организации с учетом всей информации о ее деятельности в проверяемый период.

Риск противодействия кредитной организации деятельности куратора в осуществлении доступа к документированной информации, в значительной степени снижен тем, что в соответствии с Положением Банка России «О кураторах кредитной организации» вопрос посещения кредитной организации и представления документированной информации должен предварительно согласовываться с руководством кредитной организации. Подход Банка России к организации взаимодействия куратора с банком, предполагающий процедуры согласования вопросов посещения банка и получения информации куратором, представляется обоснованным, так как кредитная организация может воспрепятствовать деятельности куратора, ссылаясь на то, что функции и полномочия куратора в Федеральном законе «О Центральном банке Российской

¹ Основополагающие принципы эффективного банковского надзора, принятые Базельским комитетом по банковскому надзору в сентябре 1997 г. // Банковский надзор. Европейский опыт и российская практика / Под ред. М. Олсена. Приложение № 7. М., 2005. С. 271-307.

Федерации (Банке России)» не закреплены, а Банк России не вправе вмешиваться в оперативную деятельность кредитных организаций. Задача куратора – работая в постоянном контакте с кредитной организацией, аккумулировать всю существенную информацию о деятельности кредитной организации и доводить ее до сведения непосредственного руководства. Институт кураторства позволит сделать процедуры банковского надзора более прозрачными и понятными для кредитных организаций¹.

Для осуществления своих функций банковского регулирования и банковского надзора Банк России проводит проверки кредитных организаций (их филиалов), направляет им обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в их деятельности нарушений и применяет санкции по отношению к нарушителям. Банковский надзор можно признавать эффективным в зависимости от способности оценивать и поддерживать финансовую устойчивость банков в любых ситуациях. Применяемые в настоящее время системы оценки надзорными органами деятельности коммерческих банков зависят от ряда факторов: системы дистанционного надзора; возможности проведения проверок на местах, их частоты и глубины охвата; видов и состава отчетности, представляемой в рамках надзора; доступности других источников информации; степени технической оснащенности а также во многом от человеческого фактора². Именно последний фактор в известном смысле является определяющим.

Для успешной реализации взаимодействия Центрального банка Российской Федерации с кредитными организациями необходимо качественное состояние нравственно-правовой культуры, которое зависит от государства и общества. В сфере денег, денежного обращения и кредита этические нормы имеют решающее значение. Само понятие «кредит» – ключевая категория в банковской деятельности – означает «доверие», «вера», т.е. характеризует в первую очередь этическую, социальную, а затем экономическую или юридическую сущность деятельности кредитных организаций. Именно в банковской сфере большое значение приобретает репутация лица (физического и юридического) как соответствующего или не соответствующего этическим нормам (честность, порядочность, обязательность, чувство долга, ответственность, достоинство, справедливость и т.п.).

Во многих законодательных актах о профессиональной деятельности, содержатся положения, обязывающие соблюдать нормы корпоративной этики.

¹ См.: Быстрова Е.Ф. Роль куратора кредитной организации в реализации финансово-правовой политики в области банковского надзора: новеллы правового регулирования и региональный опыт правоприменения // Реализация финансовой, банковской и таможенной политики: современные проблемы экономики и права: сб. науч. трудов (по мат. межвузовской науч.-практ. конф., Саратов, 18 апреля 2008 г. Саратов, 2008. С. 149-152.

² См.: Муфтахетдинова Г.С. К вопросу о повышении качества банковского надзора: социально-экономическое значение создания мегарегулятора финансового рынка // Актуальные проблемы теории и практики банковского дела: сборник научных трудов. Саратов, 2008. С. 60.

В настоящее время в России и других государствах многими профессиональными сообществами приняты разнообразные кодексы профессиональной этики. Данные кодексы своими предписаниями дополняют положения законодательных актов, регламентирующих деятельность отдельных органов. Они могут влиять на улучшение нравственного климата в сфере банковской деятельности, реагировать на случаи безответственного отношения кредитных организаций к исполнению своих обязательств перед клиентами и государством, а также на несправедливые действия государства, нарушающие права и законные интересы участников банковских правоотношений. Банковским сообществом России предпринимались попытки способствовать укреплению нравственных категорий в деятельности кредитных организаций. Таким желанием самих банкиров можно объяснить принятый 13 мая 1992 г. под эгидой Ассоциации Российских банков Кодекс чести банкира.

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 практики¹, направленный на формирование цивилизованного рынка банковских услуг, усиление его прозрачности, 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. Соблюдение банковским сообществом принципов информационной открытости и прозрачности повысит доверие граждан, снизит риски вкладчиков и кредиторов, обеспечив приток ресурсов в банковскую систему.

Достижение стабильности банковской системы требует от Банка России постоянного совершенствования банковского надзора, поиска новых форм взаимодействия Банка России и его территориальных учреждений с кредитными организациями.

Цыбулевская О.И.,
Поволжская академия
государственной службы им.
П.А. Столыпина (г. Саратов)

ЭТИЧЕСКИЕ КОДЕКСЫ КАК СВЯЗУЮЩЕЕ ЗВЕНО МЕЖДУ ВЛАСТЬЮ, ОБЩЕСТВОМ И БИЗНЕСОМ

Одно из направлений формирования морального климата в стране – развитие прикладной этики, профессиональных кодексов. Положительное

¹ См.: Проект Кодекса безупречной банковской практики (Основные положения документа) // Деньги и кредит. 2007. № 2. С. 3-10.

значение этических кодексов состоит, прежде всего в том, что они привлекают внимание индивидов к их моральному статусу. Во-вторых, они дают представления о ценностном содержании этической теории¹, не подменяя ее.

В течение всей длительной истории существования российской государственной службы отношения, связанные с деятельностью властных субъектов, регулировались не только нормативными правовыми актами, но и моральными требованиями, выработанными обществом. Поэтому одним из направлений работы по повышению нравственности субъектов власти является принятие этических кодексов. Они могут сыграть важную роль в установлении нравственных параметров поведения чиновников, позволят исключить конфликт интересов, защитить честь и достоинство самих властных субъектов.

В январе 2003 г. I Всероссийским съездом адвокатов был принят Кодекс профессиональной этики адвоката. На прошедшем в конце 2004 г. VI съезде судей был принят Кодекс судейской этики (пришедший на смену принятому в 1993 г. Кодексу чести судьи Российской Федерации) – документ, который для судей имеет силу закона. Он должен не только предусматривать санкции в отношении судей, нарушивших судейскую этику, но и защищать самих судей от необоснованных обвинений, в том числе связанных с попытками повлиять на решения судов. Правление Федеральной нотариальной палаты утвердило Профессиональный кодекс нотариусов Российской Федерации. Кодекс профессиональной этики органов внутренних дел Российской Федерации был утвержден Приказом Министра внутренних дел от 24 ноября 2008 г. (№ 1138). В 2010 году после длительного обсуждения и согласований принят Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации.

Разработан Кодекс депутатской этики. Первый вопрос, который может возникнуть при принятии этического кодекса, это вопрос о его роли и месте в системе нормативных актов. Ведь существует достаточно развитое и постоянно совершенствующееся законодательство, регулирующее деятельность депутатов и определяющее их статус, существует Регламент. Все эти документы, так или иначе, основаны на определенных этических нормах и служат выражением определенных взглядов, принципов. В итоге они сами являются своего рода этическими, в том числе и правовыми, регуляторами поведения депутатов. Кроме того, они содержат весьма конкретные и реальные санкции, позволяющие им быть действенным механизмом регулирования поведения депутатов. Первую область применения такого рода кодексов, отмечает В.Б. Пастухов, обычно условно обозначают как область *политического этикета*. Создание их – это попытка собрать воедино и сформулировать те элементарные правила общечеловеческого общежития, которые, с одной стороны, в силу своей элементарности и общепризнанности не могут быть включены в нормативные акты, но без которых, к сожалению, нормальная деятельность любого учреждения невозможна. Вторая область – это то, что можно обозначить как *перспективные нормы*. Это те этические требования, которые

¹ См.: Канке В.А. Этика ответственности. Теория морали будущего. М., 2003. С. 315.

вытекают из наших представлений о демократии, из нашей политической и правовой культуры, которые желательно было бы закрепить в законодательстве, но которые по разным причинам, в том числе и по причинам, связанным с уровнем нашей культуры, с нашей политической традицией, с молодостью нашей демократии, не могут быть сегодня одобрены большинством голосов и принять форму закона. И вот эти перспективные нормы и требования как раз и могут на первых этапах отрабатываться в рамках такого саморегулирующего документа как Кодекс парламентской этики.

В научной литературе указываются следующие причины актуализации вопроса об этических кодексах: повышение уровня общественных требований к политическим институтам и формирование контроля над ними; забота политиков о своей репутации. Не случайно одним из ключевых понятий во всех этических кодексах является «конфликт интересов». Государственные чиновники являются объектом пристального внимания. Они сами заинтересованы иметь свод правил поведения и декларирования информации, которые позволят им принимать верные решения и защищать себя от ложных обвинений. В повседневных служебных отношениях чиновников должны осуждаться любые действия, могущие привести к коррупции или создать ее возможность. Они не меньше самой коррупции уничтожают доверие к государству. Легче действовать правильно, если человек знает, какого поведения от него ждут.

Этический кодекс, в отличие от кодекса юридического, обращен, в первую очередь, не к негативным сторонам человеческой природы, а к высшим – человеческой совести. В Этическом кодексе следует реализовать такие моральные принципы и нормы, как преэместственность ценностей, нравов и традиций российского общества; соответствие этических норм общенациональным интересам. Взаимодействие правовых и моральных норм до сих пор в основном шло по пути поглощения моральных требований (придания им юридической силы) и закрепления формально-юридических критериев их оценки. Сегодня, достаточно распространенная практика принятия различными корпорациями такого рода документов свидетельствует о стремлении разнообразить формы легализации этических требований, перевода их в область формализованных правил поведения.

Дискуссионной является проблема определения роли и места этических кодексов в системе нормативных актов. Спорным является вопрос о путях легализации норм корпоративной и профессиональной этики.

Одним из направлений решения данного вопроса является признание этических кодексов в качестве локально-правовых актов. При этом его нормы могут дублировать положения закона или носить отсылочный характер. Несоблюдение этих правил, может содержать признаки правонарушения и влечь за собой государственное принуждение. Подобный вариант, на наш взгляд, более приемлем для профессиональной этики органов власти. Таким образом, например, был принят уже названный Кодекс профессиональной этики органов внутренних дел Российской Федерации.

Есть и другой путь – принятие сугубо корпоративных кодексов, не влекущих юридической ответственности и не требующих придания формы локально-правового акта. Такого рода нормы не вступают в конфликт с системой права, а дополняют, усиливают ее эффективность.

Целесообразно сформировать в органах власти комиссии по этике, которые могли бы рассматривать дела о нравственных проступках, выносить общественное порицание (недоверие), а также рекомендовать виды поощрения за высоконравственное поведение. Если следовать примеру реализации подобного рода документов, необходимо создание органа-координатора, наделенного необходимыми функциями по реализации стандартов поведения. Причем в российском случае этот орган может быть встроенным в систему исполнительной власти, а должен носить межведомственный характер с учетом принципа разделения властей. В других странах уже стало практикой, что орган по управлению государственной службой обычно создается при той власти, которая в обществе доминирует. У нас такой властью располагает лишь Президент. Именно при нем и должна, как представляется, создаваться структура управления государственной службой и, соответственно, структура, координирующая деятельности этических комиссий органов власти.

Проблема этики осознана и на уровне всего российского делового сообщества. Первые ростки на поле деловой этики в современной России стали пробиваться в 90-х годах. Был принят ряд профессиональных этических кодексов, среди которых следует упомянуть: Кодекс чести банкира (1992), Правила добросовестной деятельности ассоциации участников фондового рынка (1994), Кодекс чести членов российской гильдии риэлторов (1994), Кодекс профессиональной этики членов российского общества оценщиков (1994). В 1995 году Торгово-промышленная палата России объявила развитие деловой культуры предпринимателей одним из приоритетных направлений своей деятельности и инициировала разработку проекта под общим названием «Российская деловая культура». Особо следует выделить принятый на Всемирном православном Соборе Кодекс этики хозяйствования, в обсуждении которого приняли участие представители всех конфессий, деловые круги, журналистское сообщество, властные субъекты.

Сегодня профессиональные этические кодексы уже находятся в процессе обсуждения в большинстве сфер предпринимательства. Не стоит строить иллюзий, что все они неукоснительно будет исполняться, но сам факт их принятия призван создать благоприятный психологический климат, цивилизовать рынок. Это лишь первый, но очень важный шаг на пути формирования этики будущего.

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА НАРОДНОГО КОМИССАРИАТА ЗЕМЛЕДЕЛИЯ СССР ПО ПЕРЕСЕЛЕНИЮ КРЕСТЬЯН

По своему характеру переселение в СССР являлось государственным, плановым мероприятием, направленным на развитие производительных сил страны и обеспечение максимально наилучшего расселения и благоустройства советских людей, что вполне соответствовало основному закону социализма. По мнению П. Поляна «реальным и значимым фактором переселения была иллюзия большевиков – их устойчивая, материалистическая вера в рациональную возможность «выправить» все «ошибки» природы и общества, в частности и путем плановых переселений, преодолевая с их помощью исторически сложившееся несоответствие между природными и демографическими ресурсами такой гигантской страны, как Россия – СССР»¹.

Переселение в СССР осуществлялось исключительно государством и являлось важнейшим государственным мероприятием. Оно осуществлялось на основе определенных принципов, вытекающих из всего характера социалистического строя, из целей и задач советской переселенческой политики. Такими принципами являлись: 1) плановость переселения; 2) добровольность переселения; 3) материальное обеспечение переселения и предоставление льгот переселенцам; 4) учет национальных, хозяйственных и бытовых условий при осуществлении переселения².

Понятие сельскохозяйственного переселения в российском законодательстве сложилось не сразу. В земельно-правовых актах первых и последующих лет Советской власти (вплоть до 1928 года) наряду с сельскохозяйственным переселением встречается и другое понятие – понятие сельскохозяйственного расселения, хотя по своему содержанию эти институты в основном были однородными.

Уже в первом земельном законе Советской власти, в декрете «О земле»³, принятом 26 октября 1917 г., была раскрыта сущность сельскохозяйственного переселения. В нем указывалось, что в случае недостатка наличного земельного фонда для удовлетворения земель всех желающих заниматься сельским хозяйством избыток населения подлежит переселению. Из данного положения декрета можно сделать вывод, что под сельскохозяйственным переселением понимается перемена места жительства в целях получения земли для ведения сельского хозяйства. Этот важнейший признак сельскохозяйственного переселения сохранил свое значение и в последующие годы.

¹ Полян П. Не по своей воле... История и география принудительной миграции в СССР. М., 2001. С. 1.

² Волков А.И., Павлов И.В. Правовое регулирование сельскохозяйственного переселения в СССР. М., 1959. С. 28.

³ СУ РСФСР. 1917. № 7. Ст. 105.

Функции НКЗ помимо общей организации и руководства переселенческим делом в масштабах СССР заключались в руководстве наркомземами союзных республик, и были направлены на представительство по вопросам переселения в системе органов государственной власти Союза ССР. В этой части НКЗ СССР хотя и суммирует работу республиканских наркомземов, выступает не только как орган, объединяющий заявки республик, но и как фактический руководитель всего переселенческого дела. НКЗ СССР осуществлял свои полномочия в пределах компетенции и с учетом интересов наркомземов союзных республик, абстрагируясь от императивных методов в управлении.

Что же касается земель переселенческого фонда, то народные комиссариаты земледелия союзных и автономных республик и их органов на местах осуществляли ряд функций по управлению землями переселенческого фонда: вели учет земель переселенческого фонда; осуществляли землеустройство; проводили работы по изъятию земель и по отводу земель переселенцам; контролировали правильное использование переселенцами земель сельскохозяйственного назначения.

Е.В. Четвериков,
Поволжская академия
государственной службы
им. П.А. Столыпина (г. Саратов)

О ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ СРЕДСТВ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

В соответствии с частью 5 статьи 101 Конституции Российской Федерации для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату Российской Федерации.

Возможность образования субъектами Российской Федерации собственных контрольно-счетных органов была также закреплена Конституцией России, которая определила, что субъекты самостоятельно устанавливают свою систему органов государственной власти, для чего принимают соответствующие законы и нормативно-правовые акты. Более конкретно права законодательных органов, органов местного самоуправления на создание собственных органов были закреплены в ч. 2 ст. 265 Бюджетного кодекса РФ¹.

Кроме контроля за исполнением бюджета одной из задач большинства счетных (контрольно-счетных) органов является определение эффективности и

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ в ред. 30 апреля 2010 г. // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2010. № 69. Ст. 2297.

целесообразности расходов государственных ресурсов. И, на наш взгляд, весьма актуальным направлением в выявлении эффективности использования региональных средств является сфера закупок для государственных нужд. Отношения между государством и бизнесом в сфере государственного заказа требуют надлежащего контроля со стороны счетных органов, которые призваны следить за тем, как расходуются средства налогоплательщиков, а значит большей части общества.

В первую очередь, необходимо отметить, что единый нормативно-правовой акт, регулирующий как федеральное, так и региональное законодательство в области государственных закупок, появился относительно недавно. 21 июля 2005 г. был принят Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», который вступил в силу с 1 января 2006 года¹. С принятием данного Закона утратили свою силу все ранее действовавшие федеральные и региональные законы, регулирующие отношения в сфере государственных закупок, которые содержали порой значительное количество противоречащих друг другу норм.

Указанный Федеральный закон призван обеспечивать единство экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов; эффективность использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования; расширение возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирование такого участия; развитие добросовестной конкуренции; совершенствование деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов; гласность и прозрачность размещения заказов; предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Для выполнения этих целей данный Федеральный закон, во-первых, изменил систему размещения заказов. Впервые была введена процедура аукционов как наиболее прозрачная и наименее коррупционная форма государственных закупок. В ранее действующем Законе, регулирующем данную сферу правоотношений, торги проводились только в форме конкурсов².

Необходимо отметить разницу между понятиями «аукцион» и «конкурс». Аукционом являются торги, победителем которых становится лицо, предложившее наиболее низкую цену контракта, в то время как победителем конкурса является лицо, которое предложило лучшие условия исполнения контракта. Но, что понимается под «лучшими условиями», в законе не сказано. На наш взгляд, закон не должен содержать неоднозначно трактуемых фраз, так

¹ О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ в ред. от 1 июля 2009 г. // СЗ РФ. 2006. № 128. Ст. 167; 2009. № 144. Ст. 217.

² О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 19. Ст. 2302. (утратил силу).

как это может привести к неверному применению закона, а также к коррупционным рискам.

Кроме того, законом предусмотрена возможность проведения аукциона в электронной форме.

Однако, как показывает статистика, доля торгов, проведенных в форме аукциона, составляет около 20-25% от общего числа государственных закупок в большинстве субъектов Российской Федерации. Одной из причин такой невысокой востребованности аукционов является весьма ограниченный перечень сфер его применения¹. Другие причины связаны с менее объективными обстоятельствами. Например, конкурсные процедуры не столь прозрачны, а значит, менее контролируемы и, как следствие, более популярны у недобросовестных участников торгов. Для изменения данной ситуации необходимо в первую очередь расширить перечень товаров (работ, услуг), которые закупаются путем проведения аукциона. Проведение «прозрачных» торгов позволит контрольно-счетным органам своевременно выявлять законность, целесообразность и эффективность государственных расходов.

Во-вторых, Закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» значительно расширил круг участников государственного заказа. Если раньше заказчик, по сути, произвольно устанавливал требования к потенциальным участникам торгов, то Федеральный закон № 94-ФЗ закрепил исчерпывающий и не слишком обременительный перечень требований к участникам размещения заказа, что дало возможность практически любому хозяйствующему субъекту принять участие в торгах. Видимо, законодатель путем увеличения количества участников процесса государственных закупок хотел создать конкурентную среду в данной сфере правоотношений. Однако в данном подходе существует весьма существенный недостаток. До принятия указанного Федерального закона к участию в конкурсе допускались только лица, обладающие соответствующими техническими мощностями. Действующее законодательство отменило данное условие, в результате к участию в конкурсе стали допускаться лица, неспособные к выполнению контракта – недобросовестные участники.

Исходя из вышесказанного, одним из недостатков работы контрольно-счетных органов в сфере государственных закупок является то, что проведение предварительного и текущего контроля в процессе взаимодействия государственных органов и представителей бизнес-сообществ, в соответствии с действующим законодательством невозможно. На сегодняшний день проверить эффективность и целесообразность государственных расходов возможно только после того, как государственный заказ будет исполнен, то есть счетные органы способны проконтролировать данную область правоотношений путем

¹ О перечне товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона: Распоряжение Правительства РФ от 27 февраля 2008 г. № 236-р // СЗ РФ. 2008. № 9. Ст. 884.

проведения последующего контроля. Однако проверка, совершенная «по факту», является малодейственным инструментом, так как на практике она уже не способна что-либо исправить, если будет выявлено необъективное завышение цены контракта. Несмотря на то, что рассматриваемый Федеральный закон предусматривает возможность судебного обжалования государственного контракта в случае нарушения процедур проведения торгов, такое субъективное понятие как эффективность не может быть основанием для судебного разбирательства.

В связи с этим представляется целесообразным восстановить норму, в соответствии с которой участниками конкурса могут быть только те хозяйствующие субъекты, которые имеют достаточные ресурсы, необходимые для реализации государственного контракта. Данная норма необходима, чтобы исключить саму возможность участия в торгах недобросовестных лиц.

Сложность осуществления продуктивной деятельности региональных контрольно-счетных органов в сфере государственных закупок состоит в том, что исполнение бюджета проходит по трудно прогнозируемому сценарию. Это обусловлено тем, что заказчику приходится работать в непривычных для него рыночных условиях. Данная ситуация ставит в неравное положение стороны государственного контракта. Заказчик оказывается в более жестких условиях, определяемых бюджетным законодательством. На наш взгляд, для того, чтобы институт государственного заказа поднялся на качественно новый уровень, необходимо создать равные условия взаимодействия заказчика (государства) и поставщика (предпринимателя), тогда и контроль со стороны контрольно-счетных органов будет надлежащего качества.

А.Н. Шепелев,
Тамбовский государственный
университет им. Г.Р. Державина

ЯЗЫК ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Законодательство Российской Федерации устанавливает, что предпринимательство – это самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность зарегистрированными в установленном законом порядке гражданами, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания различных услуг (ст. 2 ГК РФ). Статья 34 Конституции РФ определяет право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности в числе других основных прав и свобод человека и гражданина. При этом органы государственной власти обязаны соблюдать права предпринимателей, обеспечивать свободу предпринимательской деятельности и защиту законных интересов субъектов предпринимательства.

В зависимости от содержания и направленности предпринимательской деятельности, объекта капиталовложения, получения конкретных результатов, связи предпринимательской деятельности с основными стадиями воспроизводственного процесса различают следующие виды предпринимательства: производственное; коммерческо-торговое; финансово-кредитное; посредническое; страховое.

Как мы видим, предпринимательство является объемным и значимым общественным явлением, что предопределяет со стороны государства детальную регламентацию всех сторон предпринимательской деятельности. Сфера взаимодействия (общения) предпринимателей требует особого внимания как со стороны самих предпринимателей, так и со стороны законодателя, поскольку в процессе их общения происходит установление субъективных прав и обязанностей. Так, исходя из специфики предмета предпринимательских отношений, в некоторых случаях происходит установление прав и обязанностей в силу заключенного договора, в других случаях – в связи с актом применения права, в третьем случае права и обязанности прямо вытекают из закона.

Многие стороны предпринимательства требуют дополнительного изучения с целью совершенствования их дальнейшего правового регулирования. И по нашему мнению, одной из малоизученных сторон предпринимательства является – язык предпринимательства.

«Как средство общения язык обслуживает все сферы общественно-политической, официально-деловой, научной и культурной жизни. ...мысль передается языком, который служит формой для любого возможного содержания»¹. Соответственно, язык обслуживает и предпринимательские отношения, в которых нас интересует процессе заключения предпринимателями договорных отношений, так как договор в данном случае служит одним из основных регуляторов предпринимательской деятельности и способом взаимодействия самих предпринимателей.

Следует отметить важность того, чтобы каждый предприниматель осознал необходимость культуры договорных отношений, поскольку это следствие общей культуры человека, а его общая культура формируется внешней средой. Усложнение экономических связей, экономической структуры общества неизбежно приводит предпринимателей к необходимости соблюдения определенных законодательных и моральных правил осуществления предпринимательской деятельности.

Договор является уникальным правовым инструментом, который закрепляет баланс между интересами нескольких сторон. Правильно составленный договор делает намного больше, чем любые административно-правовые инструменты. Ведь в процессе составления условий договора несколько сторон вырабатывают оптимальное решение, которое устраивает каждую сторону.

¹ Ивакина Н.Н. Профессиональная речь юриста: учеб. пособие. М., 2010. С. 15.

Понимать суть договоров, знать содержание и возможные формулировки их условий должен каждый, кто занимается предпринимательской деятельностью. С помощью договора у предпринимателей формируется уверенность в том, что их предпринимательская деятельность будет обеспечена всеми необходимыми материальными предпосылками. Такая уверенность, в свою очередь, способствует развитию производственной сферы. С помощью договора совершенствуется и процесс распределения произведенных в обществе материальных благ, поскольку договор позволяет доставить произведенный продукт тому, кто в нем нуждается.

Заключение договора – это прежде всего общение с партнером или возможным партнером, предполагающее владение языком, посредством которого осуществляется «воздействие на сознание людей, что побуждает их себя вести должным образом»¹.

Можно сказать, что языком предпринимательства с правовой точки зрения является язык предпринимательского договора, поскольку общение предпринимателей происходит в большинстве случаев по поводу заключения, изменения и расторжения ими договоров.

И если предпринимательские договоры «делятся на три группы (первая – договоры между предпринимателями; вторая – между предпринимателями и потребителями, не являющимися предпринимателями; третья – между предпринимателями и публичными образованиями)»², то язык предпринимательских договоров всегда один и всегда относительно стабилен, поскольку он является системой «объективно существующих и социально закрепленных фонетических, лексических, грамматических единиц, соотносящих понятийное содержание и типовое звучание, а также системой правил их употребления и сочетаемости...»³.

Необходимо учитывать то обстоятельство, что в данном случае речь идет не об общелитературном языке, а о языке права, который имеет определенные структурные особенности с учетом специфики изложения правового материала. Так язык предпринимательских договоров не отличается от языка гражданско-правовых договоров, поскольку различие здесь происходит между договорами, а не между их языком.

Нужно отметить, что договоры в сфере гражданско-правовых отношений обладают следующими стилевыми чертами: точность, не допускающая иного толкования; неличный характер; стандартизированность; стереотипность построения текста; долженствующий характер.

Язык договоров должен соответствовать таким требованиям как конкретность; логичное изложение материала; связь нормативных предписаний между собой; оправданное употребление тех или иных языковых норм; точность и определенность формулировок, выражений, отдельных терминов;

¹ Там же. С. 17.

² Договоры в предпринимательской деятельности /О.А. Беляева, В.В. Витрянский, К.Д. Гасников и др.; отв. ред. Е.А. Паялдовский, Т.Л. Левшина. М., 2008.

³ Ивакина Н.Н. Указ. соч. С. 16.

ясность и доступность языка; использование апробированных, устоявшихся терминов и выражений, имеющих широкое применение; унификация, единообразие формы и структуры.

Как видно из указанных требований, язык договора является языком четких формулировок, поскольку в договорных отношениях просто недопустимо использовать обтекаемые формулировки и оставлять место двусмысленной трактовке. Также язык договоров оказывает влияние на качество самих договоров за счет обеспечения точности выражения мысли.

В итоге отметим, что знание правил общелитературного языка и умелое владение языком права и как следствие языком предпринимательских договоров позволит предпринимателям грамотно строить взаимоотношения с контрагентами и оптимально добиваться желаемых результатов.

О.В. Шляпникова,
Саратовский юридический
институт МВД России

КРИМИНОГЕННЫЕ И КРИМИНАЛЬНЫЕ ПОДРОСТКОВО-МОЛОДЕЖНЫЕ ФОРМИРОВАНИЯ И ИХ РОЛЬ В КРИМИНАЛИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО БИЗНЕСА

В условиях изменения базисных и надстроечных структур российского общества все более актуализируются выводы многих авторов о решающей обусловленности преступности экономическим фактором. Как показывает практика, новое состояние экономики дает возможности личности «направлять ее активность в сторону обеспечения для себя наиболее комфортного существования с точки зрения данных характеристик¹». Не случайно, в настоящее время столь большое внимание уделяется надежной уголовно-правовой защите и правовому поощрению правомерной, полезной и необходимой экономической деятельности российского среднего и малого бизнеса.

В то же время анализ правоприменительной и правоохранительной деятельности указывает на широкое распространение и развитие такого недопустимого общественно опасного вида противоправного поведения, которое называют «криминальным бизнесом», являющегося одной из форм организованной преступной деятельности.

Особую тревогу вызывает активизация криминальной деятельности в подростково-молодежной среде. Как отмечают исследователи, доля групповых преступлений, совершаемых подростками и молодыми людьми, в несколько раз выше аналогичного показателя взрослой преступности и составляет от 20% до

¹Долгова А.И. Экономика, преступность, организованная преступность – диалектика развития //Преступность, экономика и организованная преступность /Под ред. д-ра юрид. н., проф. А.И. Долговой. М., 2007. С.3.

80% в структуре преступности в зависимости от различных видов преступлений, их территориального происхождения и т.д.¹

Как справедливо замечает А.И. Долгова, в настоящее время в России вырастает поколение, ориентированное на получение, прежде всего, материальных благ и «как можно быстрее». Многие подростки и молодые люди формировались в условиях обездоленности, когда более половины населения находились за чертой бедности, не получали надлежащего образования и воспитания, были «недолечены», с детства вовлекались в криминогенные и криминальные формирования, оказывались отчужденными от «большого общества» с его правовой системой и иными характеристиками. Это является основой вероятного роста в дальнейшем крайне жестоких организованных преступлений, причем преимущественно по экономическим мотивам: ради получения необходимого, либо ради уравнивания своего материального положения с окружающими, либо унижения и уничтожения того, кто «незаслуженно» живет лучше².

Следует признать, что неконтролируемые группы подростков и молодых людей, в значительной мере лишенных постоянного контроля и управления со стороны государственных органов, общественных организаций, семьи, включаются в криминальный бизнес и совершают групповые преступления, которые приобретают качественно новые формы, связанные с повышением уровня организованности, тяжести и степени общественной опасности³.

Многочисленные криминологические исследования различных преступных формирований установили девять форм организованной преступной деятельности⁴. Наиболее распространенные из них – это организованные группы, действующие на определенной территории (город, край, область, республика и т.п.). Они занимаются общеуголовными преступлениями, их руководители пользуются авторитетом, лидеры могут быть как ранее судимы, так и несудимы. Так, изучение материалов уголовных дел об организованном вымогательстве, установило неоднородный возрастной состав лиц, входящих в преступные группы: лица до 18 лет составили 4,6% от общего количества преступлений данного вида; 18-20 лет – 10,3%; 20-25 лет – 28,7%; 25-30 лет – 29,9%. Как видим, лица молодежного возраста с 14 до 30 лет

¹ Аганов П.П. Социальные причины организованной преступной деятельности несовершеннолетних и молодежи // Защита интересов семьи и прав несовершеннолетних: Сб. науч. ст. Под ред. М.В. Немытиной. Самара-Саратов, 2000. С. 159; Лелеков В.А. Молодежная преступность в постсоветской России: состояние, детерминанты // Проблемы профилактики молодежной преступности: Мат-лы науч.-практ. конф. Белгород, 2004. С.3.; Шляпникова О.В. Семейное неблагополучие и его влияние на формирование противоправного поведения членов криминогенных и криминальных организованных подростково-молодежных формирований // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2008. № 5. С. 145.

² Долгова А.И. Указ. соч. С. 271.

³ Шляпникова О.В. Включение подростков и молодых людей в криминогенные и криминальные организованные формирования // Преступность, криминология, криминологическая защита Под ред. А.И. Долговой. М., 2007. С.94-98.

⁴ Ванюшкин С.В. Организованная преступность – 2. М., 1993, С.106.

составляют 73,5%. Необходимо отметить, что в последнее время в 2 раза возрос уровень преступлений, совершаемых возрастной группой 18-20 лет. Это связано с тем, что данный возраст наиболее склонен к преступной романтике, так называемому «робингудству» и легкой наживе¹.

Исходя из признака организованности криминальных групп В.М. Быков, выделяет следующие их типы: случайные, компании, организованные, сообщества (организации).² Как показало изучение судебно-следственной практики в 17 регионах России, при совершении краж, грабежей, вымогательств лица в возрасте от 16 до 18 лет (а именно на эту категорию приходится более 46% всех преступлений), характеризовались правонарушающим поведением, состояли на учете в ПДН, отрицательно характеризовались по месту учебы и работы. Данные группы немногочисленны (2 – 4 человека), связь в них неустойчива, нет определенной направленности на совершение преступлений, формируются как правило, по месту проживания или учебы.

Случайные группы схожи с преступными группами типа компаний. Особого внимания заслуживают подростково-молодежные территориальные группировки, в которых в зависимости от возраста и авторитетности членов существует определенная иерархия. Типичным является многоярусное построение: высший ярус – лидер или, пользуясь местным жаргоном, «старик», занимает главенствующее положение; следующий – «молодые», это юноши 16-18 лет, затем «суперы» или «фраеры» - подростки 14-15 лет и последний «шелуха», то есть мальчики 10-13 лет. Каждый из этих слоев имеет своего вожака – «автора». Беседы с бывшими участниками казанских формирований показали, что в группировках поощряются занятия спортом, главным образом, тяжелой атлетикой и борьбой, и занятия в автокружках. Как объяснили собеседники, в организованном порядке очень трудно получить хорошую спортивную подготовку, водительское удостоверение, а в формированиях нужны сильные и умелые функционеры, особенно в среде «молодых», которые используются как ударный кулак. В группировках наблюдается строгая дисциплина, подчинение низших «ярусов» иерархии высшим и т.п.³

Анализ правонарушений в молодежной среде показывает, что основное место среди них занимают корыстные преступления, нарушения общественного порядка, а также насильственные действия, для которых характерны импульсивная дерзость и рискованные акции, совершенные, в большинстве случаев, без предварительной подготовки. Между группировками, образовавшимися по территориальному признаку, как правило, идет постоянная борьба за сферы влияния, переходящая в групповые хулиганские действия (массовые драки), преступления против личности. Известно, что

¹ Славгородская О.А. Криминалистическая характеристика вымогательства, совершаемого организованными группами: Учебное пособие /Под ред. В.И. Комиссарова. Саратов, 2007. С.12.

² Быков В.М. Преступная группа: криминалистические проблемы. Ташкент, 1991. С.30.

³ Шляпкина О.В. Предупреждение групповых нарушений общественного порядка членами неформальных групп молодежи. Саратов, 1994. С. 24-25.

массовые драки, происходящие молниеносно между представителями различных территориальных группировок в Казани, к которым было приковано пристальное внимание сотрудников правоохранительных органов, обеспечили возможность зарождения и дальнейшего развития в 80-е – 90-е годы прошедшего столетия в данном регионе одной из самых общественно-опасных форм противоправного поведения – организованной преступной деятельности.

Несомненный теоретический и практический интерес для исследователей представляют организованные преступные группы, занимающиеся работоторговлей, которые весьма неоднородны по своей численности, масштабам деятельности, технической оснащенности и другим показателям. Еще в начале 90-х годов в мировой торговле людьми преобладали группы, которые характеризовались свободным членством и контактами, необходимыми для простоты и безопасности перемещения жертв через региональные и национальные границы. Огромная сеть участников позволяла преступным организациям быстро и легко изменять маршруты и адекватно реагировать в случаях срыва проводимой акции из-за вмешательства правоохранительных органов или иных обстоятельств¹. Однако в последнее время этот бизнес контролируют крупные преступные организации транснационального характера, которые отличаются такими сущностными признаками, как функциональность, структурированность, институциональный характер. Исследования, проведенные Е.Е. Шалимовым, показали, что функциональность – взаимоотношения, возникающие в процессе осуществления преступной деятельности, носят устойчивый характер, связаны с реализацией совокупности дифференцированных и согласованных ролевых функций в рамках целостного делового преступного предприятия (вербовка, перевозка, легализация преступных доходов и т.д.). Структурированность означает наличие упорядоченной системы взаимоотношений, ролей, статусов участников, а также технологии и схем совершения преступных операций. Институциональный характер свидетельствует о наличии системы специфических правил поведения участников преступной деятельности и механизма, обеспечивающегося его соблюдение. Все организованные группировки, вовлеченные в торговлю людьми, выработали единый алгоритм действий, который в упрощенном виде можно представить так: вербовка рабов – перемещение напрямую или через транзитные территории в страну назначения или к месту назначения внутри какой-то страны – непосредственная эксплуатация или перепродажа рабов². Как отмечает автор, каждый из компонентов этого процесса представляет собой деятельность специально созданных структур (фирмы по трудоустройству, брачные и модельные «агентства»), в торговлю людьми втянуты тысячи людей самых разных возрастов, достатка, образования и т.д. Однако, как показывает практика, среди торговцев людьми преобладают лица молодежного возраста,

¹ *Ерохина Л.Д., Буряк М.Ю.* Торговля женщинами и детьми в целях сексуальной эксплуатации. Теория и практика борьбы: Учебное пособие. Владивосток, 2001. С.120.

² *Шалимов Е.Е.* Криминологическая характеристика торговли людьми. /Криминальная экономика и организованная преступность /Под ред. д-ра юрид. н., проф. А.И. Долговой. М., 2007, С. 103-105.

что свидетельствует об активном участии их в криминальном бизнесе в целях реализации своих материальных потребностей.

Теоретики и практики обеспокоены криминальной активностью участников банд, среди которых, как правило, находятся лица в возрастном диапазоне от 18 до 39 лет, причем по группам 18-24, 25-29, 30-39 лет, что подчеркивает профессиональный характер рассматриваемого преступления. По мнению К.А. Красновой, наибольшую опасность представляют группы численностью 2-3 и 4-5 человек, так как они активны, мобильны, устойчивы, действуют целенаправленно в течение продолжительного времени. Участники банд, как правило, неплохо знакомы между собой, влияют друг на друга, более опытные преступники передают неопытным свое «мастерство». Для крупных городов особенностью объединения в банды является принцип единства национальности, землячества, родства¹.

Многообразие подростково-молодежных формирований, неоднородных по своему составу, нравственным установкам и формам проявления криминальной активности предполагает комплексный подход к их исследованию, классификация, специфики, причин и условий образования соответствующих групп и особенностей формирования их поведения в целях повышения эффективности предупредительной деятельности правоохранительных органов в расследуемой сфере.

Е.С. Шуршалова,
Поволжский кооперативный
институт (филиал) Российского
университета кооперации
(г. Энгельс)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЗАЩИТА ПРАВ ЖЕНЩИН И ВЫНУЖДЕННЫХ ПЕРЕСЕЛЕНЦЕВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Задачи проводимых социальных, политических и экономических преобразований, необходимость создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации и сохранения территориальной целостности и суверенитета государства обуславливают необходимость решения миграционных проблем государства.

По мнению О.Е. Кутафина, «гарантией конституционности государства является система средств и институтов, обеспечивающих его функционирование как конституционного государства»². При этом одним из

¹ Краснова К.А. О некоторых криминологических проблемах борьбы с посягательствами, совершаемыми в составе банд //Борьба с преступным насилием: Мат-лы науч.-практ. конф. 26 сентября 2008 г. М., 2008. С. 531.

² Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 416.

таких средств выступает признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина.

В юридической науке различают охрану и защиту прав граждан¹.

Охрана (защита) в механизме реализации прав и свобод граждан рассматривается в качестве определенной самостоятельной стадии со специальными целями и задачами². Наличие у гражданина абстрактной возможности получения защиты от того или иного юрисдикционного органа позволяет некоторым авторам говорить о существовании особого вида правоспособности – охранительной правоспособности³. Необходимость в защите (охране) прав, свобод и обязанностей личности возникает тогда, когда имеет место «неисполнение обязанности или злоупотребление правом, а также когда возникает препятствие к их осуществлению либо наличие спор о наличии самого права или обязанности»⁴. В юридической литературе вопросы содержания права на защиту, процедурного порядка охраны (защиты) прав, содержания гарантий реализаций конституционного права на защиту изучаются в рамках различных, преимущественно процессуальных, отраслей права.

Вместе с тем, право на защиту неотъемлемая составная часть конституционного статуса гражданина Российской Федерации, и, следовательно, конституционного статуса беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации.

Как отмечает О. А. Снежко, в содержание права на защиту входят: субъекты защиты, объекты защиты, основания защиты, меры защиты, порядок защиты⁵. Основными составляющими механизма защиты прав, свобод и обязанностей беженцев и вынужденных переселенцев выступают, на наш взгляд, субъекты защиты, конституционно-правовые нормы (основания защиты), процессуальные действия (формы защиты), объекты защиты.

В качестве субъектов защиты можно назвать международное сообщество, Российскую Федерацию в целом; субъектов РФ (республики, автономные округа, иные субъекты федерации; государственные органы законодательной, исполнительной, судебной власти; надзорные и правоохранительные органы; органы местного самоуправления; должностных лиц всех уровней; общественные объединения, граждан Российской Федерации; беженцев и вынужденных переселенцев непосредственно.

В числе объектов, на которые направлено действие механизма защиты прав и свобод беженцев и вынужденных переселенцев, выступают конституционные (основные) и отраслевые (специальные), индивидуальные и кол-

¹ См.: Миронов О.О., Парфёнов В.П. Право на защиту. Саратов, 1988. С.12-15, 49; Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972. С. 111.; Мазенин Н.С. Охрана прав личности советским законодательством. М., 1985. С.18, 19 и т.д.

² См.: Ростовщиков И.В. Обеспечение прав и свобод личности в СССР. Саратов, 1988. С.62.

³ См.: Иванов С.В. Право на судебную защиту //Советское государство и право. 1970. №7. С.42.

⁴ Юридическая процессуальная форма: теория и практика. М., 1976. С.104.

⁵ Снежко О.А. Государственная защита прав граждан. М., 2005. С. 21.

лективные права, свободы и обязанности, т. е. вся совокупность прав указанных категорий населения, образующая содержание их конституционно-правового статуса.

Государственная (публично-правовая) форма защиты, осуществляется Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ, Правительством и другими федеральными органами исполнительной власти, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Действующая Конституция наделяет Президента Российской Федерации как главу государства полномочиями по определению политической стратегии развития общества, обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Актами главы государства были созданы правовые основы реализации прав беженцев и вынужденных переселенцев. В необходимых случаях Президент РФ принимает оперативные меры, направленные на защиту прав человека, решение вопросов размещения вынужденных переселенцев, обеспечения их продовольствием и т.д.

Институциональная форма защиты прав проявляется, в частности, в деятельности федеральных органов исполнительной власти, призванных максимально учитывать интересы граждан Российской Федерации, иностранцев, беженцев и вынужденных переселенцев.

Президент РФ осуществляет руководство деятельностью Министерства юстиции РФ. Министерство юстиции Российской Федерации¹ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. Основными задачами Минюста России являются не только разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности, но и обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина. Министерство обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также международных договоров Российской Федерации по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности.

Защита прав и свобод человека в пределах своих полномочий относится также к функциям Министерства внутренних дел РФ².

Также средством обеспечения прав человека является право Уполномоченного по правам человека представлять ежегодный доклад Президенту РФ и Федеральному Собранию о состоянии соблюдения прав

¹ См.: Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. №1313 в ред. от 18 января 2010 №80 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. №42. Ст. 4108; 2010. №4. Ст. 368.

² См.: Указ от 19 июля 2004 г. №927 в ред. от 18 апреля 2010 г. №466 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. №30. Ст. 3150; 2009. №44. Ст. 5193.

человека в Российской Федерации и другие специальные доклады федеральным органам власти.

Особая роль в сфере контроля, надзора и оказания государственных услуг в сфере миграции принадлежит Федеральной миграционной службе¹. ФМС РФ осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Подводя итог вышесказанному, необходимо отметить, что решение миграционных проблем обусловлено необходимостью создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан РФ, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства. До сих пор не выработана взвешенная и сбалансированная миграционная политика, что сводит к минимуму усилия по восстановлению и соблюдению прав указанных категорий населения. Необходимо завершить процесс разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области миграции, оптимизировать деятельность территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации в этой сфере.

¹ См.: Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. №928 в ред. от 31 октября 2009 г. №1232 «Вопросы федеральной миграционной службы» // СЗ РФ. 2004. №30. Ст. 3149; 2010. №3. Ст. 277; №8. Ст. 839.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

- Абдрашитов Вагип Минирович** – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой международного права и прав человека Волгоградского государственного университета
- Алексеев Юрий Михайлович** – соискатель кафедры политических наук Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского
- Ананьева Марина Кабдрашевна** – кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского
- Аникин Сергей Борисович** – кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной академии права
- Афанасьев Сергей Федорович** – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса Саратовской государственной академии права
- Байниязов Зулфия Сулеймановна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского, докторант Саратовской государственной академии права
- Барилова Юлия Владимировна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского
- Бердникова Елена Валерьевна** – кандидат политических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского
- Бигазиева Светлана Святловна** – аспирантка кафедры политических наук Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского
- Богданов Артём Владимирович** – аспирант кафедры политических наук Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского
- Богомолов Сергей Евгеньевич** – заместитель председателя комитета Саратовской областной Думы по экономической политике, собственности и земельным отношениям
- Бондаренко Екатерина Сергеевна** – старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина
- Бормотов Виктор Евгеньевич** – аспирант кафедры политических наук Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского
- Вестов Федор Александрович** – кандидат юридических наук, профессор кафедры уголовного, уголовно-исполнительного права и криминологии Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского
- Власова Елена Леонидовна** – кандидат химических наук, старший преподаватель кафедры таможенного, административного и финансового права Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского
- Власова Оксана Вячеславовна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Югорского государственного университета (г. Ханты-Мансийск)
- Габдуалиев Мереке Глекович** – кандидат юридических наук, доцент, декан юридического факультета Евразийской Академии (г. Уральск)
- Головченко Владимир Иванович** – доктор политических наук, доцент кафедры истории государства и права Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского
- Григорья Елена Родиковна** – документовед деканата юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ,
ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА В РЕГИОНАХ**

*Материалы Международной научно-практической конференции
(2-3 июля 2010 года в г. Саратове)*

Подписано в печать 15.10.2010 г. Формат 60x 84 1/16.
Бумага офсетная. Печать трафаретная.
Объем 19,3 ус.печ.л. Тираж 110 экз. Заказ 117

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