

ВІВ

БИЗНЕС ОБРАЗОВАНИЕ ПРАВО

ВЕСТНИК ВОЛГОГРАДСКОГО ИНСТИТУТА БИЗНЕСА













Выпуск 7

Волгоград 2008

Журнал издается с 2006 г.

Выходит 3 раза в год

Серия: ПРАВО

Закон – средство, способ, инструмент управления

Подписной индекс - 14344

№ 7, 2008 г.
Научный журнал
Учредитель: НОУ ВПО «Волгоградский институт бизнеса»

РЕДКОЛЛЕГИЯ

Главный редактор
Ващенко Александр Николаевич, *д. э. н., профессор, проректор по научной работе Волгоградского института бизнеса*

Заместители главного редактора
Белоненко Михаил Борисович, *д. ф.-м. н., профессор, профессор кафедры математических и естественных наук*
Сибиряков Сергей Львович, *д. ю. н., профессор, зав. кафедрой специальных юридических дисциплин*

Ответственный секретарь
Ануфриева Евгения Владимировна, *к. ф. н., зав. кафедрой философии, истории, социологии, зав. аспирантурой Волгоградского института бизнеса*

ОТДЕЛЫ

Стратегии развития бизнеса
Сырбу А. Н., *к. э. н., доцент, зав. кафедрой финансов и кредита*
Федянова Н. А., *к. т. н., доцент, зав. кафедрой математических и естественных наук*

Управления и развития регионов
Мурунова И. А., *к. э. н., доцент, зав. кафедрой экономики и управления*
Бушуева И. С., *к. б. н., доцент, зав. кафедрой товароведения и организации торговли*

Экономики и управления предприятий, организаций, учреждений
Ермоченко О. Н., *к. э. н., доцент, зав. кафедрой бухгалтерского учета, анализа и аудита*

Управления и развития человеческих ресурсов
Ладаускас С. В., *к. ф. н., начальник отдела по организации научной и исследовательской работы Волгоградского института бизнеса*
Каминский Е. И., *к. п. н., доцент, зав. кафедрой психологии и педагогики*
Бондаренко М. П., *к. э. н., доцент, зав. кафедрой экономики*

Инноваций и инвестиций в обучение
Зазуля Н. В., *начальник методического отдела*
Филиппов М. В., *к. т. н., доцент, зав. кафедрой информационных систем и технологий*

Обеспечения права, обеспечения прав человека и защиты бизнеса
Гончаренко В. Д., *к. ю. н., доцент, зав. кафедрой теории и истории государства и права*
Мельниченко Р. Г., *к. ю. н., доцент, зав. кафедрой гражданского права и процесса*
Ростовщиков И. В., *д. ю. н., профессор кафедры теории и истории государства и права, заслуженный юрист России*
Сибиряков С. Л., *д. ю. н., профессор, зав. кафедрой специальных юридических дисциплин*

Коммуникативных технологий
Сорокина Е. А., *к. филол. н., зав. кафедрой теории и практики межкультурной коммуникации*
Евдокимов А. П., *к. т. н., доцент, зав. кафедрой сервиса*

Дизайна и художественного макетирования
Яицкая Н. И., *к. э. н., зав. отделом мультимедийных технологий обучения*
Герасимов Е. В., *член Союза дизайнеров России, член Международной ассоциации «Союз дизайнеров», зав. кафедрой дизайна*

Редколлегия серии «Право»

Агапцов С. А., *д. э. н., профессор, аудитор Счетной палаты Российской Федерации*
Ващенко А. Н., *д. э. н., профессор, Президент Ассоциации учебных заведений бизнес-образования им. Петра Великого*
Сазонов С. П., *д. э. н., профессор, академик РАЕН, Заслуженный экономист России, руководитель Управления Федерального казначейства по Волгоградской области*
Сибиряков С. Л., *д. э. н., профессор, зав. кафедрой специальных юридических дисциплин Волгоградского института бизнеса*
Гончаренко В. Д., *к. ю. н., доцент, зав. кафедрой теории и истории государства и права Волгоградского института бизнеса*
Мельниченко Р. Г., *к. ю. н., доцент, зав. кафедрой гражданского права и процесса Волгоградского института бизнеса*

Журнал зарегистрирован Нижне-Волжским управлением Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследства. Свидетельство о регистрации **ПИ № ФС9-0878**.

Рукописи не рецензируются и не возвращаются. При перепечатке материалов ссылка обязательна. Мнение редакции может не совпадать с мнением авторов.

ISSN 1990-536X

© Редакция журнала ***«Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса»***

Адрес учредителя и редколлегии: 400010, г. Волгоград,
ул. Качинцев, 63, Тел./факс: (8442) 485159
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Редакционный совет:



Агапцов С. А.,
Д .э. н., профессор, аудитор Счётной палаты Российской Федерации



Белицкий А. Д.,
Президент Волгоградской Торгово-Промышленной Палаты



Брагин В. В.,
Зам. председателя комитета охраны природы Администрации Волгоградской области



Дудов А. С.,
д. э. н., профессор,
ректор Кисловодского института экономики и права



Ерохин Г. И.,
Директор ЗАО «Читинские ключи»



Зверев В. С.,
к. э. н.,
Генеральный директор ООО Гостиница «Южная»



Клейн В. Р.,
Руководитель главного Управления Федеральной регистрационной службы по Волгоградской области, главный регистратор Волгоградской области, Государственный советник юстиции 2-гокласса



Комлев А. Л.,
к. с. н., начальник Управления Государственной службы занятости Администрации Волгоградской области



Латышевская Н. И.,
д. м. н., профессор, председатель комитета по охране здоровья и экологии Волгоградской областной думы



Макарова Е. Д.,
исполнительный директор Международного клуба менеджеров им. Петра Великого (Москва)



Попов В. П.,
д. и. н., Председатель Совета директоров ССУЗов Волгоградской области, директор Волгоградского технологического колледжа



Сазонов С. П.,
д. э. н., профессор, академик РАЕН, Заслуженный экономист России, руководитель Управления Федерального казначейства по Волгоградской области



Сидоренко П. В.,
к. э. н., заместитель начальника Управления противопожарной службы и гражданской защиты Волгоградской области



Сериков В. В.,
д.п.н., профессор, член-корреспондент Российской Академии образования, зав. кафедрой управления педагогическими системами ГОУ ВПО «Волгоградский государственный педагогический университет



Серия:
Право
Тема: Закон: средство, способ, инструмент управления

СОДЕРЖАНИЕ

СОБЫТИЕ

Лукьянова В. А., к. и. н., доцент Волгоградского института бизнеса,
член Волгоградской региональной организации обеспечения гражданских прав и свобод, личной и имущественной безопасности граждан «Гражданский союз»
Конгресс общественного просветительского движения России 7

ЗАКОН – СРЕДСТВО И ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ

Кучмиева С. И., к. с. н., проректор по управлению качеством
Волгоградского института бизнеса
Качество кадров – основной закон учебного заведения 9
Павлик Л. Г., соискатель кафедры экономики и управления Волгоградского института бизнеса, заведующая сектором информационно-аналитической работы и менеджмента качества Центра научных исследований, делового образования и инноваций Волгоградского кооперативного института (филиала) Российского университета кооперации
Законы и нормативно-правовые акты как инструмент управления развитием трудовых ресурсов региона 12
Лукаш А. И., к. с. н., управляющий делами Волгоградского института бизнеса
Об актуальных практических проблемах правового регулирования государственной службы и кадровой политики в системе федеральных органов исполнительной власти...15
Ростовщиков И. В., д. ю. н., профессор кафедры теории и истории государства и права Волгоградского института бизнеса, заслуженный юрист России
Правовая законность как фактор демократического развития общества.....24
Мельниченко Р. Г., к. ю. н., доцент, зав. кафедрой гражданского права и процесса Волгоградского института бизнеса
Правовое регулирование участия адвоката в политической деятельности.....28
Бычек Т. В., к. ю. н., доцент кафедры теории и истории государства и права Волгоградского института бизнеса
Теоретические подходы к проблеме определения понятия политико-правового режима социального государства.....31
Тушканов И. В., к. и. н., к. ю. н., доцент кафедры теории и истории права и государства Волгоградской академии государственной службы
Законность и закон в политико-правовых учениях русских монархистов 19–20 вв.....42
Мельниченко Р. Г., к.ю.н., доцент, зав. кафедрой гражданского права и процесса Волгоградского института бизнеса
Классификация юридических профессий в современной России.....44
Горшенков Г. Н., д. ю. н., профессор кафедры уголовного права юридического факультета Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского
Синергетика и криминология: новые возможности системного подхода к изучению преступности.....47
Козюк М. Н., к. ю. н., доцент, председатель Волгоградской областной административной комиссии
Проблемы повышения эффективности правотворческого процесса.....52

Михайлова Е. В., соискатель кафедры финансов и кредита Волгоградского института бизнеса, старший преподаватель кафедры финансов и кредита
Правовое обеспечение венчурного финансирования в России.....54

ПРАВО НА БЕЗОПАСНОСТЬ

Намнясев В. В., к. ю. н., доцент кафедры специальных юридических дисциплин Волгоградского института бизнеса
Некоторые проблемы социальной обусловленности уголовной ответственности за воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования.....60
Тазабаев Р. Х., соискатель Кисловодского института экономики и права
Криминологические аспекты обеспечения безопасности жизнедеятельности населения Чеченской Республики.....64
Пикуров О. Н., к. ю. н., доцент, помощник прокурора Волгоградской области по правовому обеспечению
Личность несовершеннолетнего преступника.....69
Сибиряков С. Л., д. ю. н., профессор, зав. кафедрой специальных юридических дисциплин Волгоградского института бизнеса
Комплексная система непрерывного юридического образования и правового просвещения населения.....73
Горшенков Г. Г., к. ю. н., доцент, декан факультета экономики, социологии и права Волгоградской академии государственной службы
Коррупция как реальная угроза антикриминальной безопасности.....75
Федорова О. С., магистр естественнонаучного образования, зав. кабинетом кафедры психологии и педагогики Волгоградского института бизнеса;
Киценко Н. А., старший преподаватель кафедры психологии и педагогики Волгоградского института бизнеса
Нормативно-правовая база экологической безопасности в России.....79
Изосимов С. В., д. ю. н., профессор, начальник кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права Нижегородской академии МВД России
Незаконная выдача паспорта гражданина РФ и внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства РФ: уголовно-правовая характеристика.....82
Засобина Т. В., ведущий специалист юридического отдела Управления государственной службы занятости населения Администрации Волгоградской области
К вопросу о конституционно-правовой ответственности законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.....88
Бондаренко О. А., преподаватель кафедры теории и истории государства и права Волгоградского института бизнеса
Законодательство России в области защиты и реализации конституционных прав и свобод ребенка.....91
Колмаков П. А., д. ю. н., профессор, зав. кафедрой уголовного права и процесса Сыктывкарского государственного университета
О некоторых проблемах при производстве судебно-психиатрических экспертиз.....95

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ. ЗАКОН И ЗАКОННОСТЬ

Лебедев М. В., главный специалист-эксперт отдела регистрации долевого участия в строительстве УФРС по Волгоградской области
Участие в долевом строительстве: может ли ТСЖ построить дом?.....101
Фомина Ж. С., аспирант кафедры конституционного и административного права Волгоградской академии государственной службы
Реформа местного самоуправления и бюджетный процесс в Российской Федерации....103

Анисимов А. П., д. ю. н., ведущий научный сотрудник НИИ современного права Волгоградской академии государственной службы;
Белоусова Г. А., декан юридического факультета Волгоградского института бизнеса
Правовое регулирование установления сервитутов земельных участков в Российской Федерации.....106
Долидзе Н. И., преподаватель кафедры юридических дисциплин Волгоградского филиала Института управления
Законодательное регулирование свободы объединений и порядка образования политических партий в Российской Федерации.....110
Коростелева М. В., к. ю. н., доцент Волгоградской академии государственной службы
Нормативное закрепление форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления.....113
Гончаренко В. Д., к. ю. н., доцент, зав. кафедрой теории и истории государства и права Волгоградского института бизнеса
Актуальность принципа самоопределения народов в современных реалиях международного права.....116
Макаров Д. С., начальник отдела по организации установленного порядка государственной регистрации прав
Обзор судебной практики по вопросам обжалования отказов в государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на основании актов государственной власти и органов местного самоуправления на территории Волгоградской области в 2005–2008 гг.....120
Чуйкин А. А., начальник отдела правового обеспечения и судебной защиты Управления Федеральной регистрационной службы по Волгоградской области
Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Как избежать судебных споров?.....126
Семененко Д. В., заместитель руководителя Департамента потребительского рынка Администрации Волгограда
Правовое регулирование торговой деятельности РФ.....128
Гайдадина И. В., старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса Волгоградского института бизнеса
Перспективы направления личных средств на финансирование будущей пенсии.....132
Долгова Н. А., зав. кафедрой теории и истории государства и права Волгоградского института бизнеса
Активное избирательное право несовершеннолетних в аспекте адаптации к социокультурной среде российского общества.....134

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ОБРАЗОВАНИЕ»

Борисова Н. Е., д. ю. н., профессор, первый проректор, директор Центра защиты прав ребенка Российской академии адвокатуры и нотариата
Современные проблемы в области защиты прав ребенка.....136
Каминский Е. И., к. п. н., доцент, зав. кафедрой психологии и педагогики Волгоградского института бизнеса
Модель «Российское образование – 2020» и развитие образовательной среды Волгоградского института бизнеса.....140
Сибиряков С. Л., д. ю. н., профессор, зав. кафедрой специальных юридических дисциплин Волгоградского института бизнеса
Научные исследования как эффективная форма обучения и воспитания студентов на современном этапе развития системы непрерывного юридического образования в НОУ ВПО ВИБ.....143

Доника Д. Д., к. ф. н., профессор кафедры педагогики и психологии Волгоградского института бизнеса;
Доника А. Д., к. мед. н., доцент кафедры мобилизационной подготовки здравоохранения и медицины катастроф Волгоградского государственного медицинского университета
Компетентностный подход как инструмент реализации правовой базы профессионального образования.....147
Гончаренко Е. В., к. ю. н., доцент кафедры теории и истории государства и права Волгоградского института бизнеса
Проблемы правового регулирования менеджмента качества образования в Российской Федерации.....149
Ястребов В. В., к. п. н., доцент кафедры педагогики и психологии Волгоградского института бизнеса
Дополнительное образование детей как составная часть современного общего образования.....153
Зайцева Н. В., к. ю. н., доцент кафедры гражданского права и процесса Волгоградского института бизнеса
Преподавание учебной дисциплины «Жилищное право» в свете новой концепции высшего профессионального образования.....155

ИНФОРМАЦИОННЫЕ КОМПЕТЕНЦИИ ЧЕЛОВЕКА: ПРАВО И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ
Стрельников О. И., к. т. н., проректор по информатизации Волгоградского института бизнеса
Организационные вопросы реализации дистанционного обучения в вузе.....158
Файзулина Е. А., зав. информационно-аналитическим центром Волгоградского института бизнеса
Управление развитием электронной библиотеки вуза: проблемы и перспективы.....162
Файзулина Е. А., зав. информационно-аналитическим центром Волгоградского института бизнеса
Формирование информационной компетентности студента вуза.....165

АСПИРАНТУРА
Требования, предъявляемые к аспирантам и соискателям.....170
Календарный график работы по подготовке кадров высшей квалификации.....177

АНОНС
Информация о публикации материалов в следующем выпуске журнала.....179
О подписке на журнал «Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса».....179

СОБЫТИЕ

Лукьянова Виолетта Александровна,
к. и. н., доцент кафедры НОУ ВПО ВИБ,
член Волгоградской региональной организации
обеспечения гражданских прав и свобод,
личной и имущественной безопасности граждан
«Гражданский союз».
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Конгресс общественного просветительского движения России
Congress of Social Education Movement in Russia

Статья посвящена описанию работы Конгресса общественного просветительского движения. Рассматривается участие общественной организации «Гражданский союз» в Конгрессе. Приводятся проекты, которые реализуются «Гражданским союзом».

The paper is devoted to the description of the work of Congress of the Social Education Movement in Russia. In the presentation, the author analyses the participation of the social organization Civil Council in the Congress. The paper presents the projects done by Civil Council.

Ключевые слова: управление развитием гражданского общества, конгресс, просветительское движение, гражданский союз.

23–24 сентября 2008 г. в городе Москве состоялся Конгресс общественного просветительского движения России, учредителями которого являлись Общественная палата Российской Федерации совместно с Общенациональным советом просветительских организаций (ОСПО) при поддержке Администрации Президента Российской Федерации. В Конгрессе приняли участие 650 участников от семи федеральных округов страны. Цель организации Конгресса была обозначена организаторами как возрождение и модернизация общественного просветительского движения для содействия и поддержки инновационного развития России.

В работе Конгресса активное участие приняла делегация от Волгоградской региональной общественной организации обеспечения гражданских прав и свобод, личной и имущественной безопасности граждан «Гражданский союз». Общественная организация была создана 19 февраля 2005 г. Целями деятельности «Гражданского союза» являются:

1. Всемерная защита прав и законных интересов граждан.
2. Отбор и содействие внедрению инициатив граждан и организаций по формированию организационных и правовых механизмов, направленных на социальную защищенность граждан, их личную и имущественную безопасность.
3. Содействие социальной защищенности граждан – членов Организации и их семей, их чести и достоинства.
4. Всестороннее содействие общественным и государственным преобразованиям, направленным на обеспечение экономических, политических, социальных, духовно-нравственных гарантий формирования и гармоничного развития личности.
5. Участие в формировании системы социального регулирования общественных отношений, обеспечивающей максимальный учет и сбалансированность интересов личности, общества и государства.
6. Сотрудничество с государственными органами, деятельность которых направлена на разрешение проблем, соответствующих целям Организации, содействие их деятельности.
7. Осуществлять деятельность по координации усилий и взаимодействию с международными, российскими и региональными общественными организациями.

Количество членов организации в настоящее время уже достигло 10 тыс. человек и продолжает увеличиваться. Председатель правления Ващенко А. Н., д. э. н., профессор.

Во второй день работы Конгресса состоялись секционные заседания, работа которых была посвящены проблематике развития просветительского движения. За четыре года Волгоградская региональная общественная организация «Гражданский союз» разработала и реализовала ряд проектов, которые были широко презентованы на секциях Конгресса. Среди наиболее важных из них можно выделить, прежде всего, организацию и проведение ежегодной научно-практической конференции «Молодежь и формирование гражданского общества в России». Проект реализуется с 2005 года на базе Волгоградского института бизнеса и при участии представителей студенческого и научного сообщества из регионов Российской Федерации. Руководитель проекта является А. А. Ващенко, член «Гражданского союза», председатель оргкомитета конференции, ректор НОУ ВПО ВИБ, к. э. н., доцент. Следующими проектами стали – создание на базе юридического факультета Волгоградского института бизнеса и его филиалов, расположенных в Волгоградской области, юридической клиники «Центр правовой защиты» (руководитель С. Л. Сибиряков, д. ю. н., профессор); региональной криминологической лаборатории (руководитель С. Л. Сибиряков), Центра волонтерского движения (руководитель Гончаренко В. Д., к. ю. н., доцент).

23 сентября в рамках Конгресса работала выставка социально значимых проектов общественных просветительских организаций России, местом проведения которой стал Большой зал Российской академии наук «Академический». На экспозиции представители «Гражданского союза» презентовали для всех участников Конгресса реализуемые общественной организацией проекты, находящиеся в стадии разработки:

1. Форум «Молодежь и формирование гражданского общества в России» (Руководитель А. А. Ващенко).
2. Развитие центра «Милосердие» на базе прихода «Донской иконы Божией Матери» (Руководитель А. Н. Ващенко).
3. Создание «Школы жизни для больных с заболеванием почек (Руководитель Н. И. Латышевская, д. мед. н., профессор, председатель комитета по охране здоровья и экологии Волгоградской областной думы).

Все презентуемые проекты вызвали большой интерес у участников Конгресса, получили одобрение и рекомендации по дальнейшему внедрению.

ЗАКОН – СРЕДСТВО И ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ

Кучмиева Светлана Ивановна,
к. с. н., проректор по управлению качеством
Волгоградского института бизнеса
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Качество кадров – основной закон учебного заведения
The Quality of Personnel Is the Basic Law of an Educational Institution

В статье рассматриваются проблемы качества кадров: управление, обучение. Автор на примере учебного заведения формулирует принципы управления качеством подготовки кадров.

The author of the paper focuses his attention on the problems of the quality of personnel: management, training. The author formulates the principles of quality management of training of the personnel by the example of an educational institution.

Ключевые слова: качество, кадры, образование, принципы.

В последние годы в системе профессионального образования уделяется большое внимание проблеме качества. Объясняется это превращением показателей качества в рыночной экономике в главный фактор конкурентной борьбы и научно-технического развития. Главными субъектами регулирования образовательного рынка стали профессиональное сообщество и потребители.

Вместе с тем многократные, зачастую непредсказуемые изменения технологий производства и управления, социальной и экономической инфраструктуры заставили потенциальных работодателей сосредоточиться на решении текущих вопросов, связанных с «выживанием» предприятия, решать стратегические кадровые вопросы стало экономически невыгодно. Учебные заведения оказались без четких ориентиров – какой специалист нужен рынку труда.

Для того чтобы повысить конкурентоспособность выпускников вуза, нужна была не только прочная ресурсная база, но и иная концепция построения образовательной среды института. Важнейшим условием качественной подготовки специалистов стала четко выстроенная система мониторинга качества предоставляемых населению образовательных услуг.

Вот почему уже на первых этапах становления вуза было принято решение о внедрении и поддержании в рабочем состоянии системы менеджмента качества (далее – СМК). Это позволило вывести мониторинг на качественно новый уровень и обеспечить организаторов учебно-воспитательного процесса достоверной информацией о состоянии рынка труда, выявить сильные и слабые стороны конкурентов, определить перспективные направления развития института бизнеса, позиционировать институт как один из ведущих экономических вузов Волгоградской области.

В июле 2005 года по результатам сертификационного аудита система менеджмента качества института была признанна соответствующей требованиям Международных стандартов ИСО 9001:2000. ВИБ стал первым учебным заведением в Поволжском регионе, получившим общественное признание за обеспечение стабильного уровня качества предоставляемых населению образовательных услуг.

В июле 2008 года институт успешно прошел возобновляющую проверку в Ассоциации по сертификации «Русский Регистр», срок действия сертификата соответствия СМК был продлен до 2011 года.

Работа вуза сегодня строится на основе базовых принципов управления качеством, принятых во всем мире:

- **Ориентация на потребителя**. Институт зависит от своих студентов и предприятий-потребителей. Он должен идти навстречу их требованиям и ожиданиям. Удовлетворение

данного принципа обеспечивается следующими действиями: понимание требований и желаний рынка труда, прогнозирование развития техники и технологии, оценка степени удовлетворенности ожиданий потребителей, взаимодействие с социальными партнерами.

- **Ведущая роль руководства.** Задача руководства заключается в выработке единой цели, культивировании ценностей вуза, ориентации коллектива в решении проблемы повышения качества. Реализация этого принципа предполагает следующие действия: постоянная активность и собственный пример; способность чувствовать перемены во внешней среде и реагировать на них; ясное видение будущего организации; обеспечение персонала необходимыми ресурсами и предоставление им свободы действий с ответственностью и отчетностью; побуждение сотрудников к проявлению энтузиазма и признание их вклада и пр.
- **Вовлечение людей и мотивация качественного труда.** Вовлечение преподавателей и работников в решение проблемы качества позволяет расширить возможности для совершенствования вуза, ввести персональную ответственность за решение проблем, ввести обмен опытом. Реализация этого принципа предполагает также: активный поиск возможностей для улучшений; активный поиск возможностей для повышения своей компетенции, знаний и опыта; свободный обмен знаниями и опытом в командах и группах; сосредоточение на создании ценности для потребителя; гордость за принадлежность к своей организации.
- **Процессный подход.** Желаемый результат в повышении качества достигается через совершенствование процесса функционирования вуза. Именно процесс деятельности отдельных преподавателей и подразделений определяет результативность. Реализация этого принципа предполагает следующие действия: определение именно того процесса, с помощью которого достигается желаемый результат; определение и измерение входов и выходов этого процесса; установление ответственности и полномочий тех, кто управляет процессом и пр.
- **Системный подход.** Качество обеспечивается взаимодействием подразделений вуза, оценивается через систему показателей, реализуется как подсистема комплексной системы управления. Система качества в институте включает:

- входной контроль абитуриентов;
- промежуточный контроль знаний;
- итоговый контроль знаний;
- оценку качества элементов процесса обучения;
- оценку качества работы выпускников вуза;
- мониторинг мнения предприятий – потребителей выпускников;
- оценку качества элементов вуза;
- сбор и обработку информации о качестве;
- участие в региональных мероприятиях по повышению качества;
- создание системы открытости информации;
- привнесение показателей качества во все аспекты управленческой деятельности;
- проведение мероприятий по формированию культуры качества в коллективе.

1. **Постоянное улучшение.** Целью вуза является непрерывное совершенствование. Освоение новых концепций образования, внедрение новых специальностей, освоение последних достижений техники и технологии, развитие учебно-методических материалов, повышение квалификации персонала – все это элементы деятельности вуза. В высшем образовании важна ориентация на ожидаемые изменения в науке и технике (теория опережающих ориентиров в образовании).
2. **Принятие решений на основе фактов**. Следование этому принципу предусматривает принятие решения и определенных действий на основе точных и достоверных данных, анализа подтвержденных фактов и требует доступности данных для тех, кому они требуются. Реализация этого принципа предполагает следующие действия: постоянный

мониторинг образовательного процесса; обеспечение точности, надежности и доступности данной информации; анализ данных и информации с помощью подходящих методов.

3. **Изучение проблем и посильная помощь поставщикам.** Создание партнерских отношений гарантирует вовлечение и скоординированную работу при совместной разработке и совершенствовании продукции, процессов и систем, а также направлено на удовлетворение потребителей и постоянное совершенствование. Реализация этого принципа предполагает: выявление и отбор основных поставщиков; ясный и открытый обмен информацией; установление отношений с поставщиками, которые сочетают краткосрочные выгоды с долгосрочными планами организации и общества в целом.

Вектор развития института определяется его миссией: «Формирование экономически активного слоя населения Поволжского региона через создание необходимых условий для получения каждым выпускником перспективной специальности и успешной реализации его карьерных планов».

За последние три года в работе института произошли коренные изменения инфраструктуры, организации учебно-воспитательного процесса, научно-исследовательской работы, практического обучения, маркетинговой деятельности, что, безусловно, изменило облик самого вуза и стиль работы сотрудников:

1. Расширился круг социальных партнеров института бизнеса, что привело к увеличению количества баз практики (около 1000).
2. Расширена структура подготовки специалистов до 110 основных и дополнительных образовательных программ.
3. Реализация эксперимента «Образовательная среда – 2008» позволяет создать в вузе необходимые условия для реализации стандартов 3 поколения.
4. Открытие 9 филиалов в районных центрах области, что позволяет значительно снизить кадровый голод, наблюдающийся в сельских районах Волгоградской области.
5. Институт бизнеса стал членом Южного Российского Университета.
6. Открытие аспирантуры – подготовка квалифицированных кадров для системы бизнес-образования.
7. Институт бизнеса стал базовым учебным заведением Волгоградской Торгово-промышленной палаты.

Дальнейшее развитие института определено внутренними и внешними факторами.

Среди внутренних факторов основными являются принятие Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. и утверждение Приоритетов развития сферы образования в 2006–2010 гг., введение нового бюджетного и налогового законодательства, переход к конкурсному порядку размещения государственного задания на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием, вступление эксперимента по введению Единого государственного экзамена (ЕГЭ) в заключительную стадию и другие.

К внешним факторам можно отнести Болонский процесс в Европе и официальное присоединение к нему России.

Произошедшие и происходящие изменения в российском образовательном законодательстве (принятые поправки к законам РФ «Об образовании» и «О высшем и послевузовском образовании» и проекты законов о новых организационно-правовых формах для вузов) существенно влияют на выбор стратегии развития института, еще более актуализируют развитие системы мониторинга рынка труда и образовательных услуг не только Волгограда, но и России в целом и, возможно, зарубежных стран, активно работающих с иностранными студентами.

Перечисленные выше факторы ставят перед сотрудниками института новые задачи:

- совершенствование материально-технической базы вуза;
- расширение перечня дополнительных образовательных услуг, предоставляемых населению;
- внедрение технологии практико-ориентированного и дистанционного обучения;
- развитие международной деятельности вуза;
- компьютеризация всех структурных подразделений вуза;

- совершенствование системы менеджмента качества на базе Стандартов и Директив для гарантии качества высшего образования в Европейском регионе, разработанных ENQA.

Подводя итоги сказанному, необходимо отметить, что рынок образовательных услуг сегодня достаточно насыщен, завоевать доверие потребителя путем вывода на этот рынок принципиально новой образовательной услуги весьма сложно, прежде всего, потому, что ее трудно создать. Как показывает опыт, и российский, и зарубежный потребитель по-прежнему остаются приверженцами стабильно высокого качества, которое невозможно обеспечить разовыми акциями, это должно стать постоянной, системной работой.

Павлик Лариса Геннадиевна,
соискатель при кафедре экономики
НОУ ВПО «Волгоградский институт бизнеса»,
заведующая сектором информационно-аналитической
работы и менеджмента качества Центра научных
исследований, делового образования и инноваций
Волгоградского кооперативного института (филиала)
Российского университета кооперации, г. Волгоград,
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Законы и нормативно-правовые акты как инструмент управления развитием трудовых ресурсов региона
Laws and Regulatory Legal Acts as the Instrument of Human Resources' Development Control in the Region

В статье рассматриваются демографические и социально-экономические проблемы российского общества, оказывающие влияние на развитие национального рынка труда и требующие нормативно-правового и организационного регулирования на федеральном и региональном уровне, а также проводится обзор нормативно-правовых актов, формирующих систему управления развитием трудовых ресурсов в Волгоградской области.

The paper is devoted to demographic and social and economic problems of the Russian society that influence the development of national labour market and need normative legal regulations and organizational regulations at the federal and regional levels. The paper presents the regulatory legal acts forming the system of human resources' development control of Volgograd region.

Ключевые слова: управление, трудовые ресурсы, экономика, программа.

Главной производительной силой в экономике государства является его экономически активное население – трудовые ресурсы. Трудовые ресурсы – это часть населения, обладающая необходимым физическим развитием, умственными способностями, общеобразовательными и профессиональными знаниями, практическим опытом для занятия общественно полезным трудом[1]. Устойчивость социально-экономического развития любой страны определяется численностью и качеством населения, его трудовым потенциалом, степенью сбалансированности профессионально-квалификационной структуры кадров и потребностей в рабочей силе, уровнем её конкурентоспособности на рынке труда. При снижении численности населения неизбежно происходит сокращение трудовых ресурсов, т.е. предложения рабочей силы на рынке труда.

В настоящее время ситуация на общероссийском рынке труда характеризуется наличием ряда проблем, требующих своего решения, к ним относятся:

- невысокая экономическая эффективность занятости населения в России, которая проявляется в отставании от развитых стран по уровню производительности труда, наличии

[1] Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под общ. ред. А. Г. Грязновой. М.: Финансы и статистика, 2002. С. 844.

избыточной численности работников вспомогательных и административных подразделений на предприятиях, вынужденной неполной занятости, скрытой безработицы и теневого рынка труда;

- отставание рынка образовательных услуг от запросов экономики, в результате чего в последние годы мы наблюдаем на рынке труда переизбыток предложения экономистов, юристов, учителей и рост спроса на инженерно-технических работников с высшим образованием и высококвалифицированных рабочих, кроме того, профессиональный уровень многих работников не соответствует новым требованиям;

- рост предложения труда в виде совместительства, в целях подработки, а также рост спроса на сезонных и временных работников;

- общее превышение предложения рабочей силы над спросом, поскольку реструктуризационные процессы реформирования экономики России, модернизация убыточных производств и убыточных отраслей, участие в процессах глобализации мирового хозяйства и вступление России в ВТО активизируют высвобождение работников, которое на данном этапе не в полной мере компенсируется приростом спроса на рабочую силу;

- наличие нелегальной трудовой миграции;

- усиливающаяся регионализация рынков труда, появление устойчиво критических и напряженных рынков труда, ситуация на которых значительно хуже средненациональной картины. К таким рынкам труда, как правило, относятся либо преимущественно аграрные рынки труда, либо моногорода (населенные пункты, занятость в которых привязана к одному-двум крупным градообразующим предприятиям). Если эти предприятия находятся в неустойчивом финансово-экономическом положении, то рынок труда моногорода становится напряженным[2].

Следует отметить, что государственная система управления трудовыми ресурсами в Российской Федерации представляет собой совокупность органов государственной законодательной, исполнительной и судебной власти и управления, централизованно регулирующих основные социально-экономические отношения в стране, а также методы управления и механизм их использования. В ее задачи входят: принятие законов, контроль за их исполнением, выработка и реализация политики и рекомендаций в области социально-трудовых отношений в стране, охватывающих вопросы оплаты и мотивации труда, регулирования занятости и миграции населения, трудового законодательства, уровня жизни и условий труда, организации труда и разрешения конфликтных ситуаций и т.д.

Однако в условиях рыночной экономики государственное регулирование социально-экономических отношений носит ограниченный характер и, как свидетельствует опыт разных стран, касается в основном вопросов трудового законодательства, охраны и условий труда, регулирования занятости населения и его миграции, оценки уровня жизни и некоторых других. Так, например, системой государственных законодательных актов определяются возрастные границы и социально-демографический состав трудовых ресурсов. Вместе с тем важным направлением совершенствования системы управления трудовыми ресурсами является проведение глубокого, всестороннего анализа проблем управления трудовыми ресурсами страны и регионов с точки зрения их формирования, использования, развития, занятости, миграции. Необходимость в таком анализе объясняется тем, что в условиях рыночной экономики происходит некоторое перераспределение объема задач в области социально-трудовых отношений между федеральными органами управления и региональными, а некоторые вопросы, например в области оплаты и мотивации труда, в значительной степени находятся в компетенции самих предприятий и организаций.

Необходимость в разработке и реализации комплекса мероприятий, направленных на достижение соответствия между предложением рабочей силы и складывающимся на нее спросом, имеет большое значение для регионов, отдельных городов. Вызванная миграционными изменениями непропорциональность их потребностей и возможностей в использовании

---

[2] Рынок труда: наблюдается сокращение трудовых ресурсов / С. Некрестьянова // Кадровик. Кадровый менеджмент. 2008, № 5. С. 52.

производительных сил придает особую актуальность исследованию проблемы занятости в региональном аспекте.

Она особенно актуальна для Южного федерального округа, играющего важную роль в политической, экономической и социальной жизни России, и в нём наблюдается сплетение сложных проблем в сфере занятости.

В связи с этим в мае 2007 года в Волгоградской области был образован Совет по развитию системы управления трудовыми ресурсами Волгоградской области[3]. В состав Совета вошли представители органов исполнительной власти Волгоградской области, Волгоградской областной Думы, объединений работодателей, учреждений профессионального образования, негосударственных некоммерческих организаций. Основными целями создания Совета являются формирование в Волгоградской области целостного механизма управления трудовыми ресурсами, оказание содействия муниципальным образованиям и предприятиям Волгоградской области в эффективном использовании трудовых ресурсов, совершенствование системы взаимодействия рынка труда и рынка образовательных услуг, а также содействие эффективной занятости населения в значимых и развивающихся отраслях экономики области.

Следующим шагом в развитии системы управления трудовыми ресурсами региона стало утверждение в феврале 2008 года программных мероприятий по формированию и профессиональному развитию трудовых ресурсов Волгоградской области на 2008–2010 годы[4]. целью которых стало совершенствование системы работы органов государственного управления по формированию, эффективному использованию и развитию трудовых ресурсов в различных отраслях экономики региона для обеспечения устойчивого социально-экономического развития Волгоградской области.

Следует отметить, что происходящие в последние годы в экономике Волгоградской области процессы реструктуризации и диверсификации сопровождаются сокращением неэффективных рабочих мест и высвобождением работников, возникновением новых профессий. В связи с чем обостряется конкурентная борьба за квалифицированную рабочую силу. При этом демографические тенденции таковы, что численность населения в трудоспособном возрасте к 2010 году уменьшится с 1,635 млн. человек до 1,579 млн. человек, а его доля в общей численности населения сократится с 61,96 процента до 61,2 процента. Сокращение численности населения в трудоспособном возрасте в свою очередь является причиной возникновения дефицита трудовых ресурсов. Также с 2008 года ожидается сокращение численности экономически активного населения (далее именуется - ЭАН). Темпы снижения ЭАН будут составлять от 0,2 процента в 2008 году до 1,5 процента в 2010 году. Будут развиваться процессы старения населения и сокращения доли молодежи в возрасте 14-29 лет в возрастной структуре населения. В 2009-2010 годах доля лиц старше трудоспособного возраста по сравнению с 2006 годом увеличится с 22,3 процента до 23,2–23,6 процента, а доля молодежи уменьшится с 23,8 процента до 22,1–22,5 процента.[5]

В целях устранения негативных последствий указанных тенденций в апреле 2008 года была утверждена Программа содействия занятости населения Волгоградской области на 2008–2010 годы[6]. Программа была разработана Управлением государственной службы занятости

---

[3] Об образовании совета по развитию системы управления трудовыми ресурсами Волгоградской области: постановление Главы администрации Волгоградской области от 28 мая 2007 г. № 899 (с изм. от 13 августа 2008 г.).

[4] Программные мероприятия по формированию и профессиональному развитию трудовых ресурсов Волгоградской области на 2008–2010 гг. // Бизнес. Образование. Право. Вестник НОУ ВПО ВИБ. Приложение № 5, серия «Бизнес». 2008. С. 130.

[5] Данные приведены из Программы содействия занятости населения Волгоградской области на 2008–2010 годы, утвержденной Постановлением главы Администрации Волгоградской области от 30 апреля 2008 г. № 543.

[6] Постановление главы Администрации Волгоградской области от 30 апреля 2008 г. № 543 «О Программе содействия занятости населения Волгоградской области на 2008–2010 годы».

населения Администрации Волгоградской области в соответствии со статьей 7.1 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» с учетом Концепции федеральной целевой программы «Юг России (2008-2012 годы)», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2007 г. № 754-р, Программы социально-экономического развития Волгоградской области до 2010 года, одобренной решением коллегии Администрации Волгоградской области от 25 декабря 2007 г. № 6/18, а также Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года, одобренной решением коллегии Администрации Волгоградской области от 30 января 2007 г. № 1/1.

В ходе реализации данной программы планируется осуществить целый комплекс мероприятий, позволяющих создать механизм обеспечения предприятий Волгоградской области кадрами, удовлетворяющими требованиям работодателей, значительно снизить риск невостребованности выпускников учреждений профессионального образования на рынке труда, привести номенклатуру профессий областной системы профессионального образования в соответствие с потребностями предприятий и организаций региона, повысить сбалансированность спроса и предложения рабочей силы на рынке труда.

Как видим, в Волгоградской области на региональном уровне довольно активно осуществляется совершенствование нормативно-правового регулирования вопросов формирования системы управления трудовыми ресурсами и их развития.

Лукаш Антон Иванович,
управляющий делами
Волгоградского института бизнеса
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Об актуальных практических проблемах правового регулирования государственной службы и кадровой политики в системе федеральных органов исполнительной власти
Problems of Legal Regulations of State Service and Personnel Policy in the System of Federal Executive Authority

Автор анализирует состояние правового регулирования кадровой политики в Российской Федерации, предлагает пути решения управленческих проблем в работе с кадрами.

The author analyses the legal regulations of personnel policy in the Russian Federation and proposes the ways of solution of management problems in the work with personnel.

Ключевые слова: управление, государственная служба, закон, кадры, анализ.

Практика реформирования системы государственного управления в России показывает наличие комплекса проблем в сфере нормативно-правового обеспечения государственной службы и кадровой политики в системе федеральных органов исполнительной власти, к которым, в первую очередь, относятся:

неразработанность на федеральном уровне правового статуса кадровой политики и отсутствие действенных социальных механизмов ее реализации;

недостаточный социальный статус федеральных государственных гражданских служащих (далее по тексту – государственные служащие);

несовершенство нормативного обеспечения кадровых технологий, которые, как правило, не содержат конкретных и определенных процедур или сложны в практическом применении ввиду высокой трудоемкости;

доминирование авторитарно-бюрократической организационной культуры, что определяет ориентацию служебной деятельности на исполнение административных предписаний, промежуточную деятельность, а не на результат.

О понимании указанных проблем руководством страны свидетельствует то, что реформа государственной службы – единственное направление административной реформы, по которому

Президентом России утверждена специальная Концепция, где определено, что кадровая политика является одним из основных средств повышения эффективности функционирования системы государственной службы. Приоритетными направлениями реализации кадровой политики определены формирование эффективного механизма подбора состава государственных служащих и работы с ними; повышение престижа государственной службы и авторитета государственных служащих; совершенствование программ подготовки и профессионального развития государственных служащих.[7]

Во исполнение данной Концепции Указом Президента от 19 ноября 2002 г. № 1336 утверждена также Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)» (срок реализации программы продлен на 2006–2007 годы Указом Президента РФ от 12.12.2005 № 1437), которой предусмотрены главные направления реформирования:

- разработка эффективных механизмов проведения кадровой политики в сфере государственной службы Российской Федерации в целях оптимизации состава государственных служащих;
- формирование системы управления государственной службой Российской Федерации;
- выработка мер по совершенствованию оплаты труда государственных служащих;
- создание комплексной нормативно-правовой основы регулирования государственной службы Российской Федерации (принимаемые нормативно-правовые акты по замыслу разработчиков реформы должны обеспечить единый подход к правовому регулированию и организации государственной и муниципальной службы, совершенствованию системы оплаты труда).

Однако после издания указанных документов понятие «кадровая политика» из официальных нормативно – правовых документов исчезло.

27 мая 2003 года принят Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ (далее по тексту – Закон о системе госслужбы), определивший систему государственной службы и ее виды, а 27 июля 2004 года – Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ (далее по тексту – Закон о гражданской службе), где введен термин «кадровая работа» (ст. 44). В указанных актах положения, предусмотренные Концепцией реформирования государственной службы, отражены следующим образом.

В Законе «О системе госслужбы»:

- формирование кадрового состава государственной службы обеспечивается (п. 1 ст. 11): созданием кадрового резерва для замещения должностей государственной гражданской службы, эффективным использованием кадрового резерва; развитием профессиональных качеств государственных служащих; оценкой результатов профессиональной служебной деятельности государственных служащих в ходе проведения аттестации и сдачи квалификационного экзамена; созданием возможностей для должностного (служебного) роста государственных служащих; использованием современных кадровых технологий; применением образовательных программ и государственных образовательных стандартов;
- введены отсылочные нормы (п. 2, 3, 4 ст. 11): о порядке поступления на государственную службу и замещения вакантных должностей на конкурсной основе и не только; о подготовке граждан для прохождения государственной службы; о переподготовке, повышении квалификации и стажировке;

---

[7] Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утверждена Президентом РФ 15.08.2001 г. ПР-1496 // Сборник нормативных правовых актов по вопросам государственной службы и кадровой политики. М., 2003.

- определены виды кадрового резерва (ст. 17): федеральный; в федеральном государственном органе; субъекта Российской Федерации; в государственном органе субъекта российской Федерации.

2. В Законе о гражданской службе:

- принципы формирования кадрового состава гражданской службы (ст. 60): назначение на должность с учетом заслуг в профессиональной служебной деятельности и деловых качеств; совершенствование профессионального мастерства гражданских служащих;
- приоритетные направления формирования кадрового состава гражданских служащих: профессиональная подготовка, переподготовка, повышение квалификации и стажировка в соответствии с программами профессионального развития (ст. 61, 62, 63, 14, 44, 49); содействие должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе (ст. 44., 14, 49); ротация государственных служащих (ст. 28, 44); формирование кадрового резерва на конкурсной основе и его эффективное использование (ст. 64, 44); оценка результатов профессиональной служебной деятельности посредством проведения аттестации и квалификационного экзамена (ст. 48, 49, 44); применение современных кадровых технологий при поступлении на гражданскую службу и ее прохождении (ст. 22, 27, 44).

Указанные законы содержат нормы отсылочного характера, механизм их реализации по замыслу разработчиков должен содержаться в подзаконных актах. В связи с этим Ю. Н. Старилов отмечает: «Критическому обсуждению подлежит сама концепция и идеология нормативной модели системы российской государственной службы, отсутствие в упомянутом Законе (О гражданской службе) логики регулирования государственно-служебных отношений, противоречивость используемых в Законе категорий, неясность многих положений, возложение «необоснованной надежды» на будущие законодательные акты, ибо законодатель связывает перспективное развитие государственной службы с принятием в будущем многочисленных законов и иных нормативных правовых актов»[8]. Ряд документов уже принят[9], но многие акты, содержащие конкретизирующие нормы, в том числе основополагающего характера (о резерве, о соответствии классных чинов воинским и специальным званиям, о комиссии по урегулированию конфликтов интересов и т.д.), до настоящего времени не разработаны,

---

[8] Старилов Ю. Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Информационно-справочная система «Консультант+». С. 7.

[9] См.: Указ Президента Российской Федерации от 27 сентября 2005 г. № 1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» [Текст] // СЗ РФ. 2005. № 40. Ст. 4017; Указ Президента Российской Федерации «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» от 1 февраля 2005 г. № 110 [Текст] // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 437; Указ Президента Российской Федерации «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» от 1 февраля 2005 г. № 111 [Текст] // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 438; Указ Президента Российской Федерации «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» от 1 февраля 2005 г. № 112 [Текст] // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 439; Указ Президента Российской Федерации «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» от 1 февраля 2005 г. № 113 [Текст] // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 440; Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела» [Текст] // СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2242; Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 г. № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» [Текст] // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч., ст. 3459).

отсутствуют и федеральные законы о военной и правоохранительной службе. Согласно мнению А. Ф. Ноздрачева, «…предстоит еще принять около 8 федеральных законов (в том числе ряд законов о видах государственной службы), более 20 указов Президента Российской Федерации… 15 постановлений Правительства Российской Федерации… изменены будут и ведомственные акты»[10].

С целью определения эффективности реализации кадровой политики, которая в данных условиях правовой неопределенности выступает, своего рода, латентным феноменом социального управления, представляется необходимым проанализировать практические вопросы ее нормативно – правового регулирования.

В статье 9 Закона о гражданской службе устанавливается четырехзвенная система категорий должностей: 1) руководители; 2) помощники (советники); 3) специалисты – должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий; 4) обеспечивающие специалисты – должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Данная классификация породила серьезнейшую проблему психологического и организационного порядка: разделение, на наш взгляд, искусственное, гражданских служащих на «основных» и «не основных» с отнесением, при этом гражданских служащих, выполняющих такие важнейшие функции управления, как организационные и информационные, к обеспечивающим специалистам.

Одновременно неопределенность формулировок породила сложности в квалификации понятий «профессиональное обеспечение» выполнения государственными органами установленных задач и функций (для специалистов) и «иное обеспечение» деятельности государственных органов (для обеспечивающих специалистов).

Вступивший с 01 февраля 2005 года в действие Закон о гражданской службе устанавливает следующее:

- (ст. 2) Предметом регулирования настоящего Федерального закона являются отношения, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) федерального государственного гражданского служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации (далее также – гражданский служащий).
- (ст. 3) Государственная гражданская служба Российской Федерации (далее также – гражданская служба) - вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации (далее – граждане) на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации (далее также – должности гражданской службы).

При этом «запускным» механизмом, включающим всю систему нормативно-правовых актов о государственной службе, является Указ Президента России о денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих, без издания которого невозможны:

1. Применение квалификационных требований к должностям гражданской службы об образовании (ст. 12 ФЗ О государственной гражданской службе) и стаже государственной гражданской службы[11];

---

[10] См.: Административная реформа: решения и проблемы: Научно-практическое пособие // Под. ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М.: Юридическая фирма «Контракт», Инфра, 2006; Информационно-справочная система «Консультант+». С. 29.

[11] Указ Президента Российской Федерации от 27 сентября 2005 г. № 1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» // СЗ РФ. 2005. № 40. Ст. 4017.

2. реализация важнейших кадровых технологий - квалификационного экзамена и аттестации, так как они применимы к лицам, замещающим должности государственной гражданской службы.

Отметим, что данный Указ[12] введен в действие с 1 августа 2006 года, то есть спустя полтора года после вступления в силу Закона о гражданской службе.

Серьезные проблемы создает применение в практике Указа о квалификационных требованиях, которым установлена необходимость наличия стажа работы по специальности не менее трех лет для замещения самой работающей группы должностей – старшей. Ввиду отсутствия нормативных документов, «привязывающих» специализацию по должностям государственной гражданской службы к специальностям, получаемым в учреждениях профессионального образования, нет определенности, периоды работы на каких должностях включать в данный вид стажа. Если принимать в данном случае прямое соответствие специальности роду выполняемых функций, то социальная база комплектования уменьшится на порядок. Приведем пример: для укомплектования должности специалиста в отделе делопроизводства необходимо искать человека, имеющего диплом по специальности «документоведение», для работника кадровой службы – «управление персоналом», а какое образование необходимо для сотрудников организационно-контрольных подразделений, вообще непонятно.

Предъявляемые требования делают невозможным реализацию одного из самых эффективных способов повышения качества федеральной государственной гражданской службы – привлечение молодых, энергичных и образованных выпускников высших учебных заведений с гарантией быстрого служебного роста при условии качественной и эффективной работы. Теперь, не имея стажа работы, представители данной социальной группы могут претендовать только на замещение младшей группы должностей категории «обеспечивающие специалисты» с наименованием «специалист 1, 2 или 3 разряда» и весьма невысоким денежным содержанием. При этом ввиду выполняемых обеспечивающих функций, пребывание в течение трех лет на данной должности не дает формальных оснований для назначения на следующие вышестоящие должности категории «специалисты» старшей группы, где предусмотрена экспертная деятельность, что прямо закреплено в наименовании: «специалист - эксперт», «ведущий специалист - эксперт» и т.д. Данное обстоятельство также обуславливает невозможность при отсутствии (отпуске, болезни, командировке) специалистов старших и ведущих групп должностей временного назначения или возложения обязанностей на обеспечивающих специалистов младшей группы ввиду их несоответствия квалификационным требованиям, что на практике приводит к возложению дополнительной нагрузки без издания приказа и соответствующей оплаты.

Кроме этого, дополнительным фактором, снижающим социальную мобильность в системе государственной службы, является жесткое соответствие классных чинов замещаемой группе и категории должностей. Например, если государственный служащий замещает должность специалиста 1 разряда, то, вне зависимости от качества его служебной деятельности, пределом по замещаемой должности является только классный чин «секретарь государственной гражданской службы 1 класса», а для дальнейшего повышения в чине необходимо назначение на вышестоящую должность.

В соответствии с требованиями Закона о государственной гражданской службе (ст. 22) и Указа Президента Российской Федерации «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» от 1 февраля 2005 г. № 112 установлено, что поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской

---

[12] Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 2006г. № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» [Текст] // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч., ст. 3459).

службы осуществляется по результатам конкурса. Законодателем дан исчерпывающий перечень условий, когда конкурс не проводится (п. 2 ст. 22 Закона о гражданской службе), к которым относятся назначения на должность на условиях срочного контракта или из состава резерва, на младшие должности или должности, по которым необходим допуск к государственной тайне, а также в случае предложения должностей в рамках сокращения должностей и ликвидации государственного органа или при невозможности исполнения обязанностей по состоянию здоровья. Во всех остальных случаях должен быть проведен конкурс.

На практике это означает проведение конкурса в условиях постоянной текучести кадрового состава в пределах 15–17% ежегодно при систематических реорганизациях структур территориальных органов федеральной исполнительной власти, что влечет за собой упразднение одних подразделений и создание других с необходимостью нового назначения государственных служащих (2005–2006 годы показали, что в данных условиях движению подвергается от 40 до 60% личного состава).

Опыт показывает, что при соблюдении всех требований, установленных нормативно-правовыми актами, на укомплектование вакансии уходит от 1,5 до 2 месяцев, то есть порядка 55–75% должностей ежегодно в течение указанного времени не будут замещены реально действующими сотрудниками с соответствующим перераспределением нагрузки.

При этом существует перспектива судебных споров с лицами, конкурсная заявка которых не удовлетворена. Сложности и непредсказуемость для государственного органа исхода такого спора обусловлены отсутствием нормативно определенных технологий отбора на государственную службу, квалификационных требований применительно к функциональной составляющей профессиональной деятельности и, соответственно, четких формально определенных критериев для оценки качеств кандидата и принятия решения о назначении на должность или отказе в таком назначении.

Решение указанных выше проблем возможно путем формирования резерва на конкурсной основе, но и тут имеются проблемы правового характера, так как резерв должен формироваться с учетом Сводного реестра государственных гражданских служащих Российской Федерации. Данный реестр не ведется, так как нет соответствующих нормативных документов, при этом федеральный нормативный акт, утверждающий положение о кадровом резерве на гражданской службе, до настоящего времени не издан. Отметим при этом следующее обстоятельство. В системе федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации работают около 500 тыс. человек, следовательно, при формировании резерва на конкурсной основе на каждую должность или для проведения конкурса будет задействовано не менее 1 миллиона граждан России.

Достаточно серьезные вопросы возникают при проведении аттестации и квалификационного экзамена, так как методика оформления необходимых документов носит описательный характер, что при отсутствии критериев оценки приводит к субъективности и сложности юридической фиксации принятых решений. Для реализации указанных кадровых технологий кадровым службам необходимо последовательно, в строго установленные сроки провести ряд юридически значимых и комплексных организационных действий: сформировать комиссию; обеспечить представление необходимых документов; проверить данные документы, исправив ошибки; соблюсти процедуру оповещения участников и членов комиссии; документально зафиксировать результаты заседания с последующим ознакомлением под роспись всех заинтересованных лиц, что в условиях массовости представляется весьма проблематичным.

Приведу только один пример: последовательность действий после проведения аттестационной комиссии, когда секретарю (работнику кадровой службы) в краткие и строго определенные сроки необходимо:

- ✓ подготовить протокол заседания комиссии и аттестационные листы в отношении каждого аттестуемого, отразив в юридически корректном виде все вопросы, полученные на них ответы и принятое решение по существу дела;

- ✓ подписать данные документы у всех членов аттестационной комиссии, в состав которой входят, как правило, от 8 до 12 государственных служащих, от 2 до 4 независимых экспертов, работающих в других организациях, начальники структурных подразделений, в которых осуществляют служебную деятельность аттестуемые;
- ✓ ознакомить с аттестационными листами самого аттестуемого (отметим, что, как правило, не менее 40% государственных служащих, чья подпись необходима, осуществляют служебную деятельность в отдаленных территориальных подразделениях, а механизма урегулирования споров в случае несогласия государственных служащих с представленными в отношении них отзывами или подготовленными аттестационными листами нет);
- ✓ представить документы руководителю;
- ✓ разместить аттестационные листы в соответствующие личные дела, пронумеровав и подшив их.

Очевидно, что полное, оперативное и неформальное выполнение указанных выше действий требует от работников кадровых подразделений не только высокого профессионализма, правовых знаний, но и мощного организационного потенциала, высокого авторитета кадровой службы в соответствующем государственном органе.

В указанной выше Концепции реформирования государственной службы предусматривалось, что «кадровая политика «в системе государственной службы реализуется путем применения современных кадровых технологий при возрастании роли и ответственности кадровых служб государственных органов». Однако практика показывает несоответствие статуса структурных подразделений по вопросам государственной службы и кадров (кадровые службы) уровню возложенной ответственности, отсутствие у них организационной самостоятельности, что при большом объеме рутинной работы определяет низкую привлекательность данного вида деятельности и приводит к «вымыванию» профессионалов.

По данным исследований, около 40% руководителей государственных органов недооценивают работу кадровых служб, примерно столько же экспертов расценивают статус кадровых служб как недостаточный[13].

В ходе тестирования государственных служащих – руководителей по тематике «Кадровые службы органов государственной власти»[14] профессионализм кадровой службы в своем государственном органе оценили как неудовлетворительный 44,3% респондента при 35% положительных отзывов.

Отдельно следует отметить, что до настоящего времени отсутствует важнейший системообразующий фактор кадровой политики – специальный субъект - федеральный государственный орган по управлению государственной службой, к ведению которого законодатель относит такие принципиально важные направления организации государственной службы, как координация деятельности государственных органов при решении вопросов поступления на государственную службу, формирование и использование кадрового резерва, осуществление вневедомственного контроля за соблюдением в государственных органах федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, утверждение примерных должностных регламентов и т.д. Сегодня задачи и функции данных органов до их образования законодателем возложены на государственные органы (см. ч. 6 ст. 71 Закона о гражданской службе), что приводит к дроблению и распылению управленческого воздействия, отсутствию единого центра профессиональной разработки необходимых документов и невозможности формирования единообразной практики применения норм законодательства о государственной службе.

---

[13] Турчинов А. И. Проблемы формирования системы управления государственной службой // Государственная служба. 2006. № 3 (41). С. 20.

[14] Реформирование государственной службы Российской Федерации. М., 2005. С. 59.

Завершая анализ, необходимо отметить, что Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р утверждена Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы).

Данным документом предусмотрено создание условий для развития кадрового потенциала государственной гражданской службы, ее функционирования как единой эффективной, мобильной и прозрачной системы государственного управления, в том числе в части:

- внедрения современных форм учета и оценки служебной деятельности, способствующих формированию высокопрофессионального кадрового состава на конкурсной основе;
- создания эффективных механизмов продвижения и ротации кадров, обеспечивающих условия труда и вознаграждение гражданских служащих в соответствии с выполняемой деятельностью.

При этом в программе упоминаются такие виды политики, как налоговая, экономическая, экологическая, технологическая, кластерная, фискальная, антимонопольная, конкурентная, внешнеэкономическая, торговая, региональная, федеральная, миграционная, однако термин «кадровая политика» по-прежнему отсутствует.

Таким образом, представляется по итогам проведенного анализа сделать следующие выводы.

Принятые законы и подзаконные акты, указанные выше, в целом позволяют говорить о создании системы нормативно-правового обеспечения государственной службы и кадровой политики в системе федеральных органов исполнительной власти.

Однако правовая неопределенность понятия «кадровая политика», отсутствие нормативно определенного статуса субъектов ее реализации, а также пробельность законодательства, его неполное соответствие реалиям не позволяют обеспечить целостного и комплексного правового регулирования кадровых процессов.

Необходимо также отметить положительные предпосылки, наличие которых позволяет прогнозировать позитивную динамику развития процессов в сфере реализации кадровой политики:

- качественные характеристики кадрового состава государственных служащих в части образовательного уровня и возрастных показателей, предполагающие осознанность и адекватность кадрового корпуса, потенциально позволяющие осуществлять эффективные управленческие воздействия;
- высокая степень понимания государственными служащими природы кадровой политики как стратегии и тактики социального управления;
- наличие большого количества государственных служащих, ориентированных на развитие профессиональных качеств и имеющих большой мотивационный потенциал;
- развитие организационной культуры современного типа, основанной на коммуникативных формах социально-нормативного регулирования с включением мотивационной сферы государственных служащих.

С целью закрепления указанных положительных тенденций на федеральном уровне необходимо принятие следующих неотложных мер:

1. Придание кадровой политике официального правового статуса с изданием Указа Президента Российской Федерации об утверждении Концепции реализации кадровой политики в федеральных органах исполнительной власти, закрепляющей приоритеты, принципы, цели, задачи, функции, статусы субъектов, понятийный аппарат и основные положения социально-нормативного регулирования кадровой политики.
2. Издание Указа Президента Российской Федерации о создании федерального органа управления государственной службой с отнесением к предмету ведения следующих функций:
   - разработка, координация и контроль кадровой политики в федеральных органах исполнительной власти;

- организационно-методическое обеспечение деятельности кадровых служб, в том числе по вопросам формирования системы управления профессионализмом, развития управленческой, организационной и правовой культуры государственных служащих.

3. Внесение изменений в Указ Президента Российской Федерации от 25.07.2006 года № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» в части увеличения ежемесячного поощрения государственным служащим территориальных органов в размере не менее чем от 4 до 8 окладов с соответствующей дифференциацией в зависимости от замещаемой должности, что позволит преодолеть разрыв в оплате труда между федеральными государственными служащими и государственными служащим иных уровней и ветвей власти, а также муниципальными служащими.
4. Издание нормативно-правовых актов федерального значения (указов Президента, постановлений Правительства Российской Федерации), регламентирующих вопросы предоставления гарантий федеральным государственным гражданским служащим в части пенсионного обеспечения, здравоохранения, социального страхования, защиты жизни и здоровья при исполнении служебных обязанностей, соответствующих уровню ответственности и высоких предъявляемых требований к профессиональным качествам.
5. Издание указов Президента Российской Федерации, предусмотренных федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ: о комиссии по урегулированию конфликта интересов на государственной службе, об утверждении Положения о резерве кадров, о соответствии квалификационных разрядов, воинских и специальных званий классным чинам государственной службы; званий.
6. Предоставление руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти права утверждения штатного расписания в пределах фонда оплаты труда и в соответствии со структурой, утвержденной вышестоящим органом (федеральным министерством, службой или агентством).
7. Внесение изменений в Указ Президента Российской Федерации от 27 сентября 2005 г. № 1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» в части установления требований о необходимости наличия для замещения должностей государственной гражданской службы старшей группы стажа работы по специальности или стажа государственной гражданской или муниципальной службы не более одного года (вместо трех лет стажа работы только по специальности).
8. Разработка и нормативное закрепление в актах федерального уровня механизмов формирования кадрового состава, оценки результатов служебной деятельности, общих квалификационных требований к специализации для замещения должностей государственной службы.

Реализация указанных мер позволит придать процессам в сфере кадровой политики управляемый характер, обеспечив возможности гибкого и мобильного правового регулирования, предотвратив опасность деградационных процессов, связанных с «вымыванием» профессионалов из состава кадрового корпуса федеральных государственных гражданских служащих.

Ростовщиков Игорь Викторович,
д. ю. н., профессор
кафедры теории и истории государства и права
Волгоградского института бизнеса,
заслуженный юрист РФ
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Правовая законность как фактор демократического развития общества
Legality as the Factor of Democratic Development of a Society

Автор рассматривает проблемы управления государством с точки зрения правовой законности нормотворческого процесса и его влияния на обеспечение прав человека и повышение жизненного уровня людей.

The author analyses the problems of state administration in the context of legality of rulemaking process and its influence on the guarantee of human rights and advance in living standards of people.

Ключевые слова: управление, закон, законность, права человека, нормативные акты.

Законность во всех ее проявлениях относится к проблематике, которая объективно является исключительно актуальной в научно-теоретическом плане и на практике. Примечательно, что законность выступает не только юридической категорией. Она имеет существенную политическую и идеологическую составляющую. Не случайно до сих пор не прекращается полемика относительно понятия и содержания законности, казалось бы, при единстве мнения о том, что в ее основе лежит требование надлежащего исполнения законов теми, к кому они обращены.

Характер решения проблем законности на разных этапах общественного развития, в той или иной стране обычно обусловливается существующим политическим режимом, сложившимся экономическим укладом, функционированием конкретной правовой системы, господствующей в обществе идеологией, уровнем правовой культуры населения, степенью развития гражданских начал общества и т.д. При этом важнейшим аспектом понимания законности служит то, как трактуется право.

Право, как известно, служит важнейшим регулятором отношений в обществе. По мере развития цивилизации данный регулятор меняется, что определяется экономическими, политическими, идеологическими факторами, наконец, конкретными социальными интересами определенных слоев населения. Интересы многообразны и право их официально закрепляет, выражая волю меньшинства, большинства или всего народа. Сама жизнь объективно подвела к формированию в науке двух основных концепции понимания права. Согласно одной из них, право есть система исходящих от государства, зафиксированных в законодательстве и гарантированных юридических норм, т.е. позитивное, писаное право. Согласно другой концепции, право – это не только властные нормы, но и фундаментальные идеи свободы, равноправия, достоинства личности, нравственности, гуманизма, справедливости, что наиболее концентрированно выражено в естественных, неотъемлемых правах человека.

Хотя дискуссии о приоритете той или иной концепции права не прекращаются, все больше преобладает продуктивный взгляд о ценности каждой из них, о необходимости их тесной взаимосвязи на практике. Ведь, к примеру, трудно отрицать то, что неотъемлемые и прирожденные права человека без их конституционной регламентации и системы законодательных гарантий могут быть полноценно реализованы и защищены. Одновременно понятно и то, что твердо гарантированный властью в своей реализации закон, который противоречит правам человека, влечет произвол и беззакония.

В отечественной юридической науке применительно к законности речь часто идет, с теми или иными вариациями, о требовании соблюдения и исполнения нормативных актов всеми субъектами права. Характерно, к примеру, определение законности как системы требований правомерного поведения всех субъектов правовых отношений, выступающих в виде принципа,

метода и режима неуклонного соблюдения правовых норм[15]. Такой, в сущности, подход утвердился в административно-командный период истории страны, когда безраздельно господствовала советская нормативистская концепция права, права человека как естественные и неотъемлемые не признавались.

Следует, однако, отметить, что современная отечественная юридическая мысль уже сделала шаг вперед, основательно аргументировав необходимость распространения содержания законности, помимо сферы неукоснительного исполнения законов, и на сферу правотворчества, его действующую нормативную продукцию[16]. Общеизвестны возможности власти творить произвол посредством принятия «нужного» ей закона и последующего силового понуждения к его неуклонному исполнению. При диктатуре господствует принцип, что всякое правило, исходящее от любых государственных органов, есть право, безоговорочно обязательное всеми для исполнения, а тщательность исполнения олицетворяла режим законности. Изданием и претворением «удобных» законов, т.е. в рамках по-своему понимаемой законности, правящая верхушка устанавливает власть над правом, а попросту — власть без предела. Ярчайший пример из истории нашей страны – законодательство «сталинских времен», в частности, уголовное, где бытовали юридически уникальные по проявлению беззакония формулировки типа «враг народа», «член семьи врага народа», «жена изменника Родины» и др.

Таким образом, строгое исполнение не всякого закона есть законность. Р. Иеринг, ратуя за режим законности, подчеркивал: ужасное беззаконие может вершиться под видом права над самим правом»[17]. Постепенно, с объективным ходом истории складывалось и утверждалось широко признаваемое ныне нравственное понимание права, основанное на аксиоме: «Право правильно по содержанию, а не по установленной форме» или «Не всякое законодательное или судебно-административное решение, будучи формально корректным, содержит в себе право».

Соответственно следует подходить к пониманию законности в ее истинном смысле. Она, как непременное условие эффективного функционирования всех институтов государства, нормальной жизнедеятельности его граждан, состоит, прежде всего, в развитости правовой основы государственной и общественной жизни. Но содержание законности в обществе, именующем себя демократическим, видится не в самом факте существования и четкого претворения пусть даже юридически совершенного законодательства, а в том, которое социально обосновано, разумно и функционально, всесторонне воплощает общепризнанные гуманистические цели, идеалы, ценности, начиная с неотъемлемых прав и свобод человека.

Непродуманные законы не действуют и подрывают законность. Свежим примером отечественной практики служит популистское и бездействующее законодательство о запрете пить пиво и другие слабоалкогольные напитки на улицах, в парках и скверах. В ряде субъектов Российской Федерации приняты изначально не обеспеченные нормативные акты, запрещающие детям в вечерние часы находиться на улице без сопровождения взрослых.

Непопулярные законы, указы и постановления на федеральном и региональном уровнях, как правило, усиливают отчуждение населения от власти. Примечателен известный «122-й закон» о монетизации льгот. В результате живет и побеждает наша традиция: свирепость законов компенсируется их несоблюдением.

Негативным фактором для режима законности является нестабильность законодательства, т.е. его устойчивость, прочность, относительно длительное сохранение определенного состояния сообразно реальным социальным потребностям. В этом плане стремительный темп федерального и регионального нормотворчества порождает проблемы нестабильности правового массива. Гражданам трудно ориентироваться на конкретный закон, который они часто начинает понимать как некое пожелание, которое, к тому же, может быстро

---

[15] См.: Вопленко Н. Н. Законность и правовой порядок. Волгоград, 2006. С. 26.

[16] См., например: Витрук Н. В. Законность: понятие, защита и обеспечение. Конституционная законность и конституционное правосудие // Общая теория государства и права / Под ред. М. Н. Марченко. М., 2001. Т. 3. С. 158.

[17] См.: Иеринг Р. О сущности правосознания. М., 1993. С. 225.

претерпеть изменения, отмену. Проблема весьма актуальна и стала даже предметом активного научного осмысления.[18]

Важно подчеркнуть, что, распространяясь на область правотворчества, нормативной правовой базы, законность одновременно предполагает развитость правовой системы в целом, а также непротиворечивость, соблюдение строгих правил соподчиненности источников права, и, прежде всего, их иерархичности исходя из юридической силы.

Коррелятивные отношения внутри системы источников права в Российской Федерации проявляются в абсолютном верховенстве Конституции и на ее основе – общепризнанных международно-правовых принципов, норм и особенно договоров, касающихся прав и свобод человека по отношению ко всем действующим российским законам и подзаконным нормативным актам. В данном аспекте Конституция Российской Федерации, закрепившая демократические принципы государственно-правового устройства, тем более с приоритетом прав и свобод человека призвана служить юридическим фундаментом становления, осуществления и упрочения правовой законности. Фундаментом ее выступает конституционная законность. Конституционная законность означает верховенство конституции в правовой системе государства, прямое действии конституции, действие конституции на всей территории страны, обеспечение действия конституции, защита конституции. Примечательно, что Конституция Российской Федерации (чч. 2, 4 ст. 125) наделяет специальный орган правосудия – Конституционный суд полномочиями решать дела о соответствии Конституции законов и иных нормативных актов, проверять конституционность применяемых законов, т.е. «законность» законов и подзаконных актов.

К сожалению, в современной России еще не удалось в полной мере искоренить жизненную практику принятия противоречивых нормативных актов, идущих вразрез с законом, практику «верховенства» подзаконных нормативно-правовых актов. Председатель Конституционного суда РФ В. Д. Зорькин отметил нарастающую проблему «деформации» законодательства в России, связанную с появлением огромного количества подзаконных актов, которые противоречат даже федеральному закону. Им в выступлении перед Советом Федерации было высказано предложение запустить в стране отдельный национальный проект «утверждения режима законности»[19].

Разумеется, неизменным остается требование строгого и неуклонного осуществления действующего законодательства, актов его компетентного применения соответствующими субъектами. Более того, сегодня данная проблема приобретает особую остроту. Дело в том, что за последнее время в России принято много добротных, прогрессивных, жизненно необходимых нормативных актов. Однако осуществляются они, начиная с положений самой Конституции, далеко не всегда на должном уровне. Законы о ветеранах, о материнстве и детстве, о науке и школе, о здравоохранении, о пенсионном обеспечении, об экологии, о градостроительстве во многих своих положения попросту «зависают в воздухе. Причиной зачастую является финансово-экономическая необеспеченность законов. Вместе с тем, бездействие и бессилие многих современных демократических законов России во многом обусловливаются отсутствием или неэффективностью юридических механизмов их гарантий, бездействие принципа «неотвратимости» ответственности в отношении недобросовестных должностных лиц, особенно высокого ранга. Подчас работники государственных структур не считают свои действия строго связанными законом. Растут коррупция, бюрократизм и безответственность чиновников и т. д.

Весьма важным фактором понимания сущности и содержания законности является оценка ее субъектов. Большинство ученых обычно дают широкую трактовку их состава, включая в него всех участников общественных отношений: государство, его органы, общественные организации, предприятия, учреждения, должностных лиц и граждан (получается – все население). Автор статьи неоднократно подчеркивал, что при таком подходе законность фактически отождествляется с понятием правомерного поведения, едва ли не с всеобщим

---

[18] См., например: Концепция стабильности закона. М., 2000.

[19] См.: Коммерсантъ ВЛАСТЬ. 2007. 26 февр.

законопослушанием и отсюда «размываются» ее границы, теряется ее смысл. Идея сама по себе не нова. Так, еще в начале XX в. видный русский ученый-юрист Н. М. Коркунов подчеркивал, что для того, чтобы в обществе сложилось чувство законности, необходимо, прежде всего, чтобы закон исполнялся строго теми людьми, которые стоят выше всех в обществе, т.е. органами правительства. Правильная организация в государстве может быть достигнута только под условием строгой законности, строгого подчинения органов власти раз установленным законом[20].

Не случайно последовательное признание получает позиция сужения состава субъектов законности за счет исключения из него рядовых граждан. Законность здесь рассматривается как особый режим господства закона во взаимоотношениях граждан и государства. Именно на систему органов государства и уполномоченных лиц обращаются ее требования, возлагается задача по выработке и приведению в действие способов поддержания обращенной к ним законности в интересах человека. Граждане в данном случае выступают в качестве пользователей благами законности через обеспеченность и защищенность государством их прав, свобод, законных интересов.

За правонарушения со стороны должностных лиц, признаваемые как нарушения законности, должна наступать и более высокая ответственность. Конечно же, она не должна быть произвольной, выходящей за рамки ее правовых норм и принципов. Речь преимущественно идет о возможности занимать государственные и властные муниципальные должности теми, кто нарушает закон, попирает права и свободы человека – высшую по Конституции России ценность. В конечном счете, преступления и проступки лиц в пределах их властной служебной компетенции выступают как нарушения не только правопорядка, но и законности.

Высказываются опасения, что исключение граждан из сферы субъектов соблюдения законности способно вызвать иллюзию снижения для них требовательности при осуществлении правовых предписаний. С подобным мнением трудно согласиться, ибо любая противоправность со стороны граждан влечет установленную законом юридическую ответственность за содеянное. Да и признание рядовых граждан – правонарушителей одновременно нарушителями «законности» на деле не способно само по себе привести к укреплению ни законности, ни правопорядка в их демократическом понимании. К тому же, это формально уравнивает население с собственно властными чиновниками, действительно ответственными за соблюдение законности. Более того, фактически неограниченная трактовка субъектов законности делает данное явление попросту декларативным призывом к всеобщему правомерному поведению. Становится невозможно реально оценить состояние законности и соответственно целенаправленно ее упрочивать. Утрачивается продуктивная функциональность законности как ее важнейшее качество.

Таким образом, обращенная своими фундаментальными требованиями именно к власти, демократическая законность есть гарантия от приоритетного влияния политики на право, на гражданское общество, гарантия от властного произвола. Соответственно прочная, основанная на демократическом законодательстве законность обеспечивает влияние права на политику в интересах человека, его прав и свобод гражданского общества в целом. Полноценная реализация социально обоснованных, эффективных, воплощающих волю народа законов есть не только яркий показатель уровня цивилизованности и демократичности государства, но и залог прогресса в социально-экономических и духовных преобразованиях, гарантия свободы и поступательного демократического развития общества.

---

[20] См.: Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. СПб., 2003. С. 318–319.

Мельниченко Роман Григорьевич,
к. ю. н., доцент, зав. кафедрой гражданского права и процесса
Волгоградского института бизнеса
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Правовое регулирование участия адвоката в политической деятельности
Lawyers and Political Activity

В статье изложена позиция автора по поводу участия адвокатов и адвокатского сообщества в целом в политическом процессе современной России. Устанавливаются границы возможного участия как рядовых адвокатов, так и адвокатов-управленцев в политической деятельности. В статье исследуется такой феномен, как адвокатское графоманство.

The paper is devoted to the role of lawyers in the political activity of modern Russia. The author of the paper focuses his attention on the phenomenon of advocatory graphomania.

Ключевые слова: политические навыки адвоката, рекламный ход, втягивание в политическую деятельность, адвокатский роман, адвокатское графоманство.

Мировая история знает множество примеров появления известных политиков из адвокатской среды: Робеспьер, Керенский, Ульянов и т.п. Многие исследователи обращали внимание на то обстоятельство, что профессия адвоката – хорошая школа будущего политика. Ведь еще в Древнем Риме, выстраивая систему подготовки политической элиты, в нее органично вписали адвокатскую профессию. Так, Марк Туллий Цицерон начал подготовку к своей политической карьере со ступени судебного оратора. Свою первую судебную речь «В защиту Росция» он произнес в 81 году в деле против Хрисогона – любимого вольноотпущенника диктатора Суллы. Как известно, вершиной его политической карьеры стала должность Консула.

Адвокатская профессия способствует развитию таких навыков, необходимых любому политическому деятелю, как активность, развитые риторские способности, целеустремленность, - все эти качества позволяют адвокатам успешно заниматься политической деятельностью и добиваться в ней значительных результатов. Кроме перечисленных навыков, адвокатура развивает у своих служителей определенные психологические установки. Например, притупление чувства опасности в ходе осуществления адвокатской деятельности. Адвокат, осуществляя защиту своего клиента, вынужден забывать об угрозе своей личной безопасности. Полученный навык бесстрашия для адвоката-политика, постоянно находящегося под угрозой не только психологического, но и физического устранения, является хорошим бонусом в его политической карьере.

Следующей важной психологической установкой, получаемой адвокатом, является умение поставить интересы конкретного индивида выше среднеарифметических моральных устоев общества. Адвокат не может отказаться от защиты своего клиента, даже если последний, с позиции усредненной морали, является чудовищем. Более того, для успешной защиты адвокат должен проникнуться чувством симпатии к своему подзащитному. Как хороший политик, который для решения государственных задач, вынужден совершать ужасные, с позиции рядового обывателя, вещи.

Развитие у адвокатов как указанных, так еще и не исследованных наукой навыков и психологических установок, привело к тому, что сегодня многие бывшие российские адвокаты активно становятся политиками, занимая те или иные руководящие посты, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Подобное сосуществование адвокатуры и политики не может не отразиться как на одном, так и на другом институте. Именно поэтому исследование подобного взаимодействия представляет не только научный, но и практический интерес.

Согласно поверенному законодательству, наличие у лица статуса адвоката не исключает его права заниматься политической деятельностью. Однако особый юридический статус налагает на адвоката в этой сфере определенные ограничения. Наличие этого тезиса можно

проследить в поверенном законодательстве. Так, Закон об адвокатуре содержит такое основание приостановления статуса адвоката, как избрание адвоката в орган государственной власти или орган местного самоуправления на период работы на постоянной основе. То есть статус официального политика и статус адвоката несовместимы. Однако некоторые адвокаты стремятся найти, а затем втиснуться в «щель» между статусом адвоката и статусом политика. Какие щели они находят и к каким последствиям это может привести, мы попытаемся продемонстрировать на конкретных примерах.

К сожалению, русская пословица «Бей своих, чтобы чужие боялись» особенно ярко иллюстрирует отношение бывших или приостановленных адвокатов[21] к своей первой профессии. Известно, что инициаторами законов, ущемляющих права адвокатов и их клиентов, выступали именно бывшие адвокаты. Подобным же образом ведут себя и адвокаты-политики муниципального уровня. Так, в программе местного телевидения, приостановленная адвокатесса-депутат К. выступила с обращением о создании бесплатных юридических консультаций в г. Волгограде. В процессе своего обращения К. сделала заявление о том, что услуги адвокатов дороги и, как правило, безрезультатны. Естественно, подобным высказыванием К. была нарушена корпоративная солидарность в виде умаления престижа адвокатской профессии.

У адвокатской корпорации нет действующих механизмов влияния на своих бывших коллег. Однако на адвокатов-политиков, только приостановивших свой статус адвоката, меры воздействия существуют. Так, на приостановленных адвокатов продолжают действовать требования Кодекса профессиональной этики адвоката. В приведенном примере адвокатессой К. были нарушены п. 1 и п. 2 ст. 15 Кодекса профессиональной этики адвоката, принятого на Первом всероссийским съезде адвокатов 31 января 2003 г. Объявив о безрезультатности услуг адвокатов, К. пренебрегла своей обязанностью строить отношения с другими адвокатами на основе взаимного уважения и соблюдения их профессиональных прав. В нарушение п. 2 кодекса К. не воздержалась от употребления выражений, умаляющих честь, достоинство и деловую репутацию других адвокатов. Так как высказывание К. носило публичных характер, оно нанесло особо значительный вред как адвокатской корпорации в целом, так и каждому адвокату в отдельности. Ведь в ходе осуществления своей политической деятельности К. не должна была ставить свои политические интересы выше корпоративных. Наличие в действиях приостановленной адвокатессы К. признаков профессионального правонарушения позволяет говорить о применении к ней такого вида наказания, как лишение статуса адвоката.

Хорошим рекламным ходом считается личное выдвижение кандидатуры адвоката на каких-нибудь выборах. Даже если результат в итоге будет отрицательным, все равно, предвыборная кампания – это время беспроигрышного раскручивания своего имени. К примеру, адвокатесса К. в ходе предвыборной кампании применила следующий рекламный ход. Ее представители, совершая обход квартир граждан, просили их подписать исковое заявление к властям города. Кандидат в депутаты К. в качестве адвокатессы обещала впоследствии обратиться с этим заявлением в суд. Люди, видя бескорыстное внимание к своим проблемам кандидата-адвоката, «делали свой выбор». Конечно же, после выборов никаких действий со стороны адвокатессы не последовало. Если бы этот рекламный ход применил другой кандидат, это было бы приемлемо с позиции общественной и политической морали. Совсем другая ситуация, когда его применяет адвокат. После подобного случая у его обманутых избирателей может сложиться неприязненное отношение ко всем адвокатам.

Второй пример иллюстрирует ситуацию еще более опасную для адвокатского сообщества. Адвокатура, как институт гражданского общества, имеет свои задачи, отделена от государства и не должна от своего имени участвовать в политической деятельности. Ряд адвокатов-управленцев, состоящих в той или иной партии, использует свой статус членов советов адвокатских палат для втягивания адвокатуры в политическую деятельность на стороне «своей» партии. Это делается разными способами, от прямой агитации за определенного

---

[21] Приостановленный адвокат – адвокат, чей статус временно приостановлен.

кандидата или партию на общем собрании (конференции) адвокатской палаты, предоставления в корпоративных СМИ места для предвыборной агитации «нужного» кандидата, до прямых публичных предвыборных призывов некоторых руководителей. Из-за чего у рядового обывателя может сложиться мнение, что все адвокаты голосуют за…

Классическая адвокатура всегда воспринималась населением в качестве некого оппозиционного органа. Адвокат по роду своей деятельности противопоставлен милиции, прокуратуре, суду, т.е. всем органам государственной власти. И потому любое заявление, сделанное адвокатской элитой в поддержку правящей власти (при этом неважно, хорошая эта власть или плохая), постепенно разрушает в общественном сознании образ независимого адвоката.

Для предотвращения втягивания адвокатской корпорации в политическую деятельность в Кодекс профессиональной этики адвоката необходимо внести норму, относящуюся ко всем адвокатам, следующего содержания: «В случае участия адвоката в какой-либо форме в избирательной кампании, ему запрещено упоминать в агитационных материалах о своей принадлежности к адвокатской профессии». Более жесткое правило необходимо установить по отношению к руководителям органов адвокатского самоуправления (президентам и членам советов адвокатских палат): «Руководителю органа адвокатского самоуправления запрещается участвовать в предвыборной агитации за кандидатов или политическую партию, используя свой образ, комментарии, высказывания и т.п.».

Еще одним увлечением адвокатов, связанным с политической деятельностью, можно назвать бурно развивающееся в определенной адвокатской среде поветрие – адвокатское графоманство. Мы не будем говорить о литературном качестве так называемых «адвокатских романов», это, во-первых, находится вне нашей компетенции, а, во-вторых, на каждую книгу найдется свой читатель. Ведь стал же, в конце концов, адвокат Жюль Верн писателем с мировым именем. Нас интересует этический аспект, возникающий в ходе публикации подобной художественной литературы.

Для примера возьмем творчество самого известного современного писателя адвокатских романов – Павла Астахова. На первый взгляд, у каждого адвоката, ознакомившегося с каким-либо произведением этого адвоката-писателя, возникнет чувство благодарности к этому популяризатору адвокатской профессии в России. В каждом произведении в сознание читателя внедряются образ адвоката-героя и, соответственно, негативные образы врагов любого адвоката. По сути, Павел Астахов в одиночку выполняет функции, которые должны осуществлять Федеральная палата Адвокатов РФ и адвокатские палаты субъектов РФ вместе взятые, заключающиеся в работе над популяризацией как адвокатской корпорации в целом, так и образа конкретного адвоката в частности. Другое дело, можно ли, используя метод хороший-плохой, добиться этой цели – вопрос уже к профессиональным имиджмейкерам. О чем мы можем заявить твердо, так это то, что адвокат Павел Астахов своими произведениями нарушает правила корпоративной этики адвокатов. Дело в том, что в своих адвокатских романах автор частично опирается на реальные события, в которых он принимал участие в ходе осуществления своей адвокатской деятельности. Согласно ст. 6 Кодекса профессиональной этики адвоката, правила сохранения профессиональной тайны распространяются на факт обращения к адвокату, включая имена и названия доверителей. Ни в одном своем произведении Павел Астахов не упоминает точного имени не только своего доверителя, но и иных проходящих по делу лиц. Однако как в этике, так и в праве, важным является не столько буква, сколько дух закона. По духу закона от адвоката не должна исходить информация, полученная в ходе осуществления им своей адвокатской деятельности, по которой можно было бы идентифицировать доверителя и определенные события. Автор адвокатских романов так изменяет фамилии главных участников реальных событий, что они легко узнаются, как и сами события.

Все это, впрочем, не значит, что адвокат не может публично освещать дело своего клиента. Дело в том, что при расследовании конкретных уголовных дел СМИ используются следственными органами в целях демонизации образа клиента адвоката. Это осуществляет, например, прокурор, используя на пресс-конференциях по конкретному уголовному делу фразу:

«Вор должен сидеть в тюрьме». Нам представляется, что в современном уголовном процессе распространение в средствах массовой информации материалов по делу, которые стали известны адвокату, является одним из методов процессуальной борьбы в ходе расследования и рассмотрения конкретного уголовного дела.

Нельзя не сказать и о другой точке зрения по рассматриваемому аспекту. Так, согласно позиции известного специалиста в области адвокатуры – М. Ю. Барщевского: «Что же касается комментариев по поводу конкретного дела, то, на наш взгляд, нельзя признавать правильным комментарии адвоката по обстоятельствам того дела, которое он ведет, до его разрешения судебными органами».[22]

В любом случае, что касается ситуации с разглашением адвокатской тайны в адвокатских романах, то это уже никак нельзя оправдать применением особых приемов адвокатской борьбы. Ведь дело уже завершено, и разглашение происходит не в интересах клиента, а в интересах адвоката-писателя. Кроме того, пропитывание своих романов политической составляющей не способствует политическому нейтралитету адвокатского сообщества.

Руководители органов адвокатского самоуправления обязаны взять курс на максимальное дистанцирование адвокатской корпорации от любого вида политической деятельности. Единственной задачей каждого адвоката должна быть защита интересов клиента, а не удовлетворение своих политических амбиций.

Бычек Татьяна Викторовна,
к. ю. н., доцент кафедры теории и истории государства и права
Волгоградского института бизнеса
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Теоретические подходы к проблеме определения понятия политико-правового режима социального государства
Theoretical Approach to the Problem of Definition of the Term 'Political and Legal Regime of a Social State'

Проблемы управления государством рассматриваются автором с позиции политико-правового обеспечения власти. Определяя основные направления управления, автор формирует методы.

The paper discusses some problems of state administration from the perspective of political and legal support for power. The author formulates methods defining the principal directions of administration.

Ключевые слова: управление, политика, право, режим, методы, средства.

Понятие «политико-правовой режим социального государства» непосредственно связано с проблемами ***социальной безопасности***. При этом необходимо признать, что никакая самая современная система социальной защиты, нацеленная на сокращение депривационных социальных положений в обществе, не в состоянии упредить или ликвидировать их. Попытки государств с развитой демократией и экономикой ликвидировать отрицательные социальные следствия господствующих отношений не увенчались полным успехом. Сегодня можно констатировать то, что в современных условиях максимально возможно только снизить уровень угроз, но не ликвидировать их.

Не подлежит сомнению, что в современном обществе такая задача может быть успешно решена государством лишь при использовании всех имеющихся в распоряжении общества средств и методов - экономических, социально-культурных, политических и правовых. Причем приоритет, безусловно, должен принадлежать первым, ибо действие именно экономических и социально-культурных рычагов направлено на устранение первопричин нестабильности социальной системы. Разумеется, использование исключительно этих рычагов не влечет

[22] Барщевский М. Ю. Адвокатская этика. – 2-е изд., испр. М., 2000. С. 150.

недооценки возможностей применения политических и правовых методов, без которых обедняется арсенал возможных средств предотвращения либо локализации кризисных социальных ситуаций и ликвидации их последствий.

Сказанное объясняется тем, что экономические и социально-культурные меры, как правило, не обладают необходимой оперативностью и эффективностью как стратегические средства, не приводят к достаточно быстрым положительным результатам и, напротив, чисто правовые и политические средства и методы воздействуют на общественно-политическую обстановку и поведение действующих в ней субъектов непосредственно, что приводит к достаточно быстрому изменению в них в желательном для общества направлении. В свою очередь, результаты, полученные вследствие применения чисто правовых и политических средств, не обладают желаемой стабильностью.

Непосредственно в своем значении социальная безопасность есть оправданная экономически и признаваемая большинством индивидов система социальной защиты и структура социальных положений, а также устоявшиеся способы разрешения противоречий, возникающих на несоответствии между гарантированной системой социальной защиты и социальным положением личности.

Однако необходимо учитывать, что само понятие «социальная безопасность» многопланово, затрагивает как частные, так и общественные интересы. Оно носит и субъективный, и объективный характер. Оно предстает, с одной стороны, как система социальной организации, а, с другой стороны, как индивидуальное или групповое самочувствие и осознание своей защищенности.

Социальная безопасность – это состояние общества, способного выстроить свои отношения таким образом, чтобы они не разрушали его устройства и социального положения личности. При этом индивидуальная безопасность есть состояние личности, удовлетворенной своим положением в обществе, которое рассматривается как совокупность необходимых для индивида условий жизни, выражающих одновременно и потребности общества, и индивидуальные потребности.

Социальная безопасность, которую создает официальное общество и которая всячески поддерживается государством, противостоит той системе безопасности, которую выстраивают для себя индивиды. Поэтому можно говорить о социальной безопасности, принудительно поддерживаемой государством, и социальной безопасности, которая поддерживается самостоятельными действиями личности. Система социальной безопасности, которую выстраивает государство, не в полной мере соответствует потребности в безопасности для различных слоев населения, т.к. государство обычно создает эту систему ***на минимально необходимом уровне***.

Государство формирует систему социальной защиты (в широком смысле) в виде признания социальных прав, социальных гарантий, а также и реальных действий, направленных на сохранение благополучного социального положения личности (или его изменение), что гарантирует сохранение наличествующей социальной, политической и экономической систем и их стабильность. Личность формирует социальную самобезопасность укреплением своего социально-экономического положения за счет различных видов дохода. Чем выше доход индивида – тем выше система социальной самобезопасности, чем он ниже – тем выше потребность личности в системе социальной безопасности, предлагаемой государством.

В современных обществах доход представлен как доход от трудовой деятельности, от предпринимательской деятельности, от социальных трансфертов. Во всех этих видах дохода представлено государство. Поэтому можно прийти к выводу о том, что, прежде всего, государство формирует социальное положение личности и в известной мере ответственно за него.

Доля ответственности государства за социальное положение личности адекватна доли государственных дотаций в виде социальных трансфертов, необходимых на покрытие гарантированного социального стандарта. Если есть согласие по социальному стандарту (в первую очередь, по прожиточному минимуму), то государство в полном объеме выполняет свои

обязательства, и наоборот. Однако одними социальными трансфертами не оценивается влияние государства на социальное положение. В определенные промежутки времени государство замораживает цены на основные виды продуктов, устанавливает таможенные пошлины и цены на энергоносители, поощряет развитие через ослабление налогового пресса или дотации общественно значимых видов предпринимательской деятельности, развивает систему кредитования, а то и вовсе национализирует отрасли хозяйства. Все эти действия государства, представленные в системе, подпадают под действия по укреплению социальной безопасности.

Социальное положение личности - наиболее уязвимый и подвижный элемент структуры социальной безопасности. От должного социального положения индивида зависит уровень представленной для него системы социальной безопасности. Это связано с тем, что социальное положение отражает единство условий жизни и потребностей. Противоречивый характер взаимодействия потребностей личности и условий жизни сказывается на системе сложившейся безопасности. Это происходит в силу объективного характера социального положения, в силу оправданной необходимости, в силу общественного разделения труда.

Социальное положение является источником возмущения и пересмотра сложившейся системы социальной защиты и безопасности. Следовательно, необходимо сделать вывод о том, что то или иное социальное положение, занимаемое личностью, требует и своего уровня социальной безопасности. Введение такого понятия, как «уровень социальной безопасности», показывает степень удовлетворенности личности своими условиями жизни.

Складываясь из социальной защиты и социального положения личности, социальная безопасность не ограничивается этими элементами. Эти элементы социальной безопасности, характеризующие ее внутреннюю структуру, лежат на поверхности и приняты обществом в целом и каждым индивидом как необходимые социальные формы воспроизводства жизни человека. Однако они указывают только на то, что общество в лице государства в состоянии компенсировать недостатки социального положения личности. Компенсаторный характер системы социальной защиты носит запаздывающий характер. Система социальной защиты выстраивается тогда, когда соотнесены интересы различных социальных слоев, когда государство полно решимости исправить отрицательные действия природы и рынка. В противном случае растут противоречия между системой социальной защиты и такими социальными положениями, которые теряют социальную прочность.

В силу того, что объективно представленное социальное положение занимают люди с различными потребностями, с различным уровнем производительной способности, оно не всегда в полной мере устраивает этих индивидов. Неудовлетворенность своим положением в действительности представлена как индивидуальная неудовлетворенность условиями жизни, труда и отдыха, производства и потребления. Данная неудовлетворенность выступает субъективным основанием для формирования общего для таких же, как он, интереса. Оформленный и организованный интерес порождает конфликт личности с государством, ответственным за уровень социальной безопасности в обществе.

Понятие «социальная безопасность» отражает сложную систему взаимодействий личности с государством, сложную систему соответствия мероприятий государства по формированию системы социальной защиты и потребностей личности. В силу того, что социальная безопасность включает в себя не только систему социальной защиты, но и субъективное состояние личности, ее уровень не всегда адекватно оценивается индивидом. Даже при весьма развитой системе защиты недовольство своей социальной безопасностью будет представлено со стороны людей. Как показывает практика забастовочных движений на Западе, неудовлетворенность системой социальной безопасности имеет место даже при достаточно развитой государственной системе социальной защиты.

Формируя социальную безопасность, государство исходит не только из того, что оно устанавливает для граждан социальный стандарт – *социальный минимум существования*. Оно также исходит из максимума социального существования. Такой максимум представлен в социальных правах личности, сформулированных как в национальных конституциях, так и в документах различных международных организаций (ООН, МОТ, Совета Европы и т.п.). В

результате максимально возможный уровень социальной безопасности, закрепленный в социальных правах личности, предоставляет государству, в силу сложившихся социально-экономических условий, право легитимно изменять социальный стандарт или минимум социального существования. Такое положение позволяет не только государству, но и заинтересованным в изменении минимума социального существования социальным силам легитимировать борьбу за его изменение.

Не случайно важным вопросом в понимании социальной безопасности является определение **ее субъектов**.

Государство выступает в качестве основного субъекта формирования социальной безопасности в ряду с гражданами, партиями, различными общественными организациями и движениями. В то же время государство является и субъектом, порождающим угрозы. Двойственное состояние государства в деле обеспечения социальной безопасности определяет место и роль социальной политики государства и ее обеспечения.

Необходимо учитывать, что на одной стороне субъектом социальной безопасности выступает государство, на другой – различные образования гражданского общества. Например, государство конституирует и отстаивает социальные права граждан. Правозащитные организации работают под эгидой государства. Но в то же время гражданское общество имеет свои общественные институты защиты прав человека. К ним могут быть отнесены профессиональные союзы, партии, церковь и другие правозащитные организации.

Правозащитные организации входят в число субъектов социальной безопасности. Их роль в становлении социальной безопасности сводится к формированию общественного мнения по поводу сложившейся системы социальной безопасности, а также организации борьбы за изменение системы социальной безопасности. Это последнее свойство институтов гражданского общества в отстаивании такой системы социальной безопасности, которая отражает уровень развития потребностей индивидов, в той или иной мере определяет социальную направленность государства.

Социальное положение личности и социальная защита – это то, что создает само государство в результате осознания пагубности функционирования рыночных отношений или экономики, базирующейся на рыночных отношениях. Государство через систему социальной защиты оказывает влияние на социальное положение тех слоев, которые нуждаются в таком положении, которое более защищено от стихийных воздействий рынка. Тем самым социальная защита в основе своей имеет особую государственную деятельность, направленную на обеспечение необходимых (благоприятных) условий жизни человека.

Обладая разветвленным механизмом воздействия как на условия жизни личности, так и на ее сознание, государство сегодня – единственный субъект формирования системы общесоциальной защиты и безопасности.

Принципиально то, что функционирование такого государства возможно только на основе введения ***политико-правового режима социального государства***, где сложившимся инструментом формирования социальной безопасности является социальная политика. Здесь государство, как основной носитель социальной безопасности, определяет правовое и политическое пространство социальной безопасности. Через право государство определяет пределы социальной безопасности, через социальную политику – основные принципы, в соответствии с которыми осуществляется достижение этого предела, через социальные права человека – соответствующее положение личности.

Посредством введения политико-правового режима социального государства устанавливаются политическое пространство и то основание, которое определяет действия власти по укреплению социальной безопасности. За пределами этого пространства государство не оказывает воздействия на социальную сферу и дает возможность индивидам самим формировать систему социальной самобезопасности.

Таким образом, социальная безопасность в системе сложившихся отношений приобретает объективный характер, становится объектом особых институтов социального государства и гражданского общества.

Для достижения приемлемого уровня социальной безопасности необходимо преодоление наиболее сильных угроз в социальной сфере, которые связаны с низким уровнем жизни значительной части населения, массовой безработицей, отрицательным уровнем естественного прироста населения страны и т.д. Только на основе решения такого рода проблем возможен переход государства к следующему этапу формирования социальной безопасности – состоянию устойчивого развития социальной сферы, что становится принципиальной особенностью перспективной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, формируемой на современном этапе[23].

Происходящие в современной России динамичные социально-экономические, политические, культурные, национальные, демографические, информационные и иные процессы влекут радикальные изменения в правовой сфере. Вслед за модификацией общественных отношений модифицируется и их юридическая форма, все ее составные части. Одним из наиболее сложных является такой элемент указанной формы, как правовой режим, имеющий важное значение для понимания политико-правового режима социального государства.

Необходимо констатировать, что понятие ***«правовой режим»***[24] все больше утверждается как в сфере юридической науки, так и в законодательстве[25]. Исследование этого понятия дает возможность выяснить специфику правового регулирования определенного объекта или вида деятельности и позволяет судить о многомерности, многогранности и объемности права как институционального образования, а также рассматривать его в динамике, функционировании.

Категория «правовой режим» уже давно вошла как в советское, так и в российское законодательство. Она широко используется в юридической практике. Анализу правовых режимов посвящена обширная общетеоретическая и отраслевая научная литература. Однако общепризнанного их понимания по ряду причин не сложилось. Прежде всего, правовой режим можно определить как социальный режим некоторого объекта, закрепленный правовыми нормами и обеспеченный совокупностью юридических средств. Здесь отчетливо выражена главная особенность понятия «правовой режим» — его социально-юридический характер. Оно объединяет два противоречивых и в то же время тесно связанных элемента – социальное содержание (социальный режим) и правовую форму.

По мнению В. Б. Исакова, носителями социального режима могут быть разнообразные социальные единицы – субъекты права (отсюда - режим иностранцев, лиц без гражданства), социальные институты (режимы образования, медицинской помощи, транспортного обслуживания), социальные процессы (режим экономии, труда и отдыха), предметы (режим радиоактивных материалов, документов), территории (режим пограничной зоны, континентального шельфа) и др.[26]

При этом задача социального режима, смысл его существования, заключаются в том, чтобы обеспечить оптимальное функционирование носителя режима в системе общественных отношений. Социальный режим закрепляется и обеспечивается различными средствами социального управления. Но именно наличие правовой формы делает этот режим юридическим.

---

[23] См.: Лайкам К. Э. Социальные модели общества в период перехода к социально ориентированной рыночной экономике (к вопросу о разработке социальной модели России XXI века) / Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. № 24 (112), 1999. С. 32.

[24] Режим (франц. regime, от лат. regimen – правление) может применяться в нескольких значениях: 1) государственное устройство, способ правления: 2) точно установленный распорядок жизни, труда, отдыха; 3) система правил, законов, внедряемых для достижения цели; 4) условия деятельности, существования.

[25] См. о правовых режимах: Алексеев С. С. Общая теория права: В 2 т. М., 1981. Т. I.; Вопленко Н. Н. Социалистическая законность и применение права. Саратов, 1983; Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы. Вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1; и др.

[26] См.: Исаков В.Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы. Проблемы теории государства и права. М., 1987.

Вместе с тем можно согласиться с С. С. Алексеевым, что, «прежде всего, правовой режим можно рассматривать как своего рода «укрупненный блок» в общем арсенале правового инструментария, соединяющий в единую конструкцию определенный комплекс правовых средств. И с этой точки зрения, эффективное использование правовых средств при решении тех или иных специальных задач в значительной степени состоит в том, чтобы выбрать оптимальный для решения соответствующей задачи правовой режим, искусно отработать его сообразно специфике этой задачи и содержанию регулируемых отношений»[27].

Можно выделить следующие существующие в юридической науке подходы, согласно которым правовой режим рассматривается: 1) как *юридическая форма* социального режима некоторого объекта, закрепленный правовыми нормами и обеспеченный совокупностью юридических средств[28]; 2) как *порядок регулирования*, выраженный в комплексе правовых средств, которые характеризуют особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов и создают особую направленность регулирования[29]; 3) как *результат регулятивного воздействия* на общественные отношения системы (определенного набора) юридических средств, присущих конкретной отрасли права и обеспечивающих нормальное функционирование данного комплекса общественных отношений[30].

Высказанное в юридической литературе мнение Н. Н. Вопленко также подтверждает положение, что рассматриваемая категория весьма богата по своему содержанию. Согласно его точке зрения, она употребляется в самых различных смыслах и контекстах: а) как совокупность правовых отношений, складывающихся в процессе регулирования правового положения какого-либо объекта права; б) как сложившийся порядок осуществления субъективных прав и юридических обязанностей; в) как совокупность методов правового регулирования, используемых в части и в целом для регулирования определенного вида общественных отношений или общества в целом[31].

Следует обратить внимание на комплексный характер определения понятия правового режима, предложенного Н. И. Матузовым и А. В. Малько, согласно которому правовой режим рассматривается как особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права[32].

При этом, по их мнению, правовой режим - это не столько результат, сколько система условий и методик осуществления правового регулирования, определенный «распорядок» действия права, необходимый для оптимального достижения соответствующих целей. Правовой режим призван обеспечить наступление желаемого социального эффекта, состояния, так как выражает собой, прежде всего, путь к подобному результату. Правовой режим - это функциональная характеристика права.

В юридической науке были предприняты попытки выделить признаки, присущие правовым режимам: 1) они устанавливаются законодательством и обеспечиваются принудительной силой государства, 2) особым образом регламентируют конкретные сферы общественных отношений, 3) представляют специфический порядок правового регулирования, состоящий из совокупности юридических средств и характеризующийся определенным их сочетанием, 4) наиболее устойчивым и определяющим в их содержании является общее

---

[27] Алексеев С. С. Общая теория права. В 2 т. Т. I. С. 184.

[28] См.: Исаков В.Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы. Проблемы теории государства и права. М., 1987. С. 258–259.

[29] См.: Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 185.

[30] См.: Морозова Л. А. Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. С. 123.

[31] См.: Вопленко Н. Н. Социалистическая законность и применение права. Саратов, 1983. С. 14–15.

[32] См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы. Вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 19.

юридическое положение субъектов права, в котором концентрируются все особенности правового режима в целом, 5) выступают как конечный результат, правовой климат, сложившийся в обществе в результате использования правовой формы регулирования общественных отношений[33].

Эти признаки в полном объеме характеризуют правовой режим социального государства. Таким образом, понятие «правовой режим» социального государства во всей совокупности всех признаков позволяет более глубоко и полно раскрыть состояние современного гражданского общества и социального государства, а также характер происходящих в политическом режиме перемен. Ведь термин «правовой режим» в значении совокупности методов регулирования, как представляется, наиболее полно отражает его содержание в качестве составной части ***режима политического***[34].

Правовой режим социального государства обусловлен, прежде всего, интересами самого государства, волей законодателя, а также спецификой и характером социальной безопасности, требующей к себе особых подходов, форм и методов правового опосредования, своеобразного юридического инструментария для своей организации.

Следует подчеркнуть, что правовой режим социального государства – органическая часть политического режима, под которым, как правило, понимается совокупность официальных методов, приемов, способов осуществления политической власти, как функциональная сторона всей политической системы общества. Политический режим придает политической жизни определенную направленность и непосредственно определяет основные черты, состояние, общие параметры правового режима.

Действительно, невозможно разрешить проблему правового режима социального государства исключительно в юридическом плане. Это связано с тем, что необходимо учитывать тот существенный факт, что право – явление не только юридическое, но и, в известном смысле, социальное, политическое. Следовательно, коренные проблемы, к числу которых относится и проблема правового режима социального государства, как выходящие за чисто юридические рамки, целесообразно ставить и решать в более широком – социально-правовом, политическом плане, тем более что сложившимся инструментом формирования государством социальной безопасности является социальная политика.

Как известно, правовой режим не существует автономно, сам по себе. Будучи составной частью политического режима, при всей его важности правовой режим имеет определенные пределы своего функционирования. Иначе говоря, сфера правового режима социального государства очерчена пределами действия самого права, система норм которого служит своего рода юридическим основанием применения комплекса правовых средств, объединяемых общим понятием «правовой режим социального государства».

Правовой режим – неотъемлемое свойство власти, ее сущности, устройства, функционирования, социальной направленности, степени демократичности. Поэтому в юридической литературе исследуется как общее понятие «политико-правовой режим», так и раздельные – «политический» и «правовой» режимы[35]. При этом термином ***«политико-правовой режим»*** обозначаются особенности правового регулирования общественных отношений, непосредственно связанных с основами гражданского общества и государства.

Понятие «политико-правовой режим социального государства» обозначает состояние упорядоченности и стабильности в сфере отношений социальной безопасности. При этом данный режим имеет сложную политико-правовую природу, так как не все правовые режимы в одинаковой степени «несут» политическое значение.

Для понимания правового режима как составной части политического режима или его характеристики как политико-правового важным представляется то, что анализ научных

---

[33] См.: Морозова Л. А. Конституционное регулирование в СССР. С. 126.

[34] См.: Вопленко Н. Н. Социалистическая законность и применение права. С. 15.

[35] См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы. Вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 17.

представлений о политическом режиме как определенном государственно-политическом явлении заставляет говорить о формировании нескольких основных подходов к пониманию режима. Очевидно, что основополагающую роль в том, что данный вопрос остается дискуссионным, играло следующее: многоаспектность его содержания (необходимость осуществления анализа значительного числа социально-политических институтов); отсутствие четких критериев сопоставления политического режима с иными политико-правовыми явлениями, затрагивающими процесс политического управления (государственно-правовым, политико-правовым режимом).

В науке сформировались два основных подхода к пониманию политических режимов: «политико-системный» и «формальный»[36]. Стоит отметить, что и в рамках данных подходов вряд ли можно говорить о существовании однозначного понимания политического режима.

Наука теория государства и права выработала «формальные» определения режима, основанием которых является представление о политических режимах как о совокупности методов осуществления государственной власти. Данный подход является традиционным для науки теории государства и права и нашел свое отражение в работах А. Ф. Черданцева[37], А. И. Демидова[38], Н. Г. Александрова[39] и многих других исследователей. Прикладной характер политических режимов, когда понятие политического режима отождествляется с системой методов управления государством, отражает традиционное для теории государства и права понятие о форме государства как совокупности трех элементов: формы правления, формы государственного устройства и политического режима. Этот подход к дефиниции режима определяет внешнюю, формальную его сторону, которая действительно выражается в определенных действиях и решениях, принимаемых носителями политической власти; институтах, складывающихся в определенном режиме, и т.д. Однако лишь немногие исследователи ограничиваются определением режима как совокупности методов политического управления обществом (осуществления государственной власти).

В литературе можно встретить множество различных «наименований», которыми исследователи наделяют отдельные элементы политических режимов: способы (А. И. Косарев, Л. И. Каск), средства (Р. Т. Мухаев, Д. М. Шумков), формы (М. М. Рассолов, В. О. Лучин, Б. С. Эбзеев), приемы политического управления (В. А. Толстик). Несмотря на столь большое число различных позиций по проблеме структурных элементов политического режима, принципиальных дискуссий по данному вопросу нет.

Некоторые авторы придерживаются мнения о множественности подходов к пониманию режимов. Нередко встречается разделение режимов на политические и государственные, с попыткой отождествить первые с функционированием всей политической системы, а вторые – только с деятельностью государственных органов[40]. Другие авторы полагают, что политический режим может быть рассмотрен в широком и узком смысле. Так, Е. И. Темнов указывает на то, что под политическим режимом в «узком смысле» понимается «совокупность приемов и способов государственного руководства». В «широком же смысле» политический режим должен пониматься как «уровень гарантированности демократических прав и свобод личности, степень соответствия официальной конституции и правовых норм политическим реалиям,

---

[36] В научной литературе встречаются и иные точки зрения на существование отдельных видов дефиниций политического режима. А. П. Цыганков также говорит о двух типах определений политического режима, называя их «политико-правовым, или институциональным» и «социологическим» (См.: Цыганков А. П. Современные политические режимы: структура, типология, динамика: Учебное пособие для вузов. М., 1995. С. 11–14).

[37] См.: Черданцев А. Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. М., 2001. С. 133.

[38] См.: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2001. С. 125.

[39] См.: Теория государства и права: Учебник / Под ред. Н. Г. Александрова. М., 1974. С. 77.

[40] См: Теория государства и права / Под ред. С. С. Алексеева. М., 1985. С. 51.

характер отношения властных структур к правовым основам государственной и общественной жизни»[41].

Наряду с этим В. Е. Чиркин констатирует, что в последние годы в отечественной литературе все чаще употребляется термин «форма государственного режима». При этом под формой государственного режима он предлагает понимать «совокупность форм и методов осуществления государственной власти»[42], а политический режим, по его мнению, характеризует «состояние демократии в стране, осуществление в ее внутренней политике общечеловеческих ценностей, политический климат»[43].

В основу «политико-системного» подхода заложено понимание режима как определенного выражения политической системы общества. В некоторых из существующих определений указывается на политический характер субъектов, осуществляющих политическое управление, либо на политическую природу самой системы методов и политическую борьбу как причину формирования данной системы. Однако одновременно и политическая составляющая, и социальный аспект политического режима обычно не прослеживаются в «политико-системных» определениях в должной мере.

При всем многообразии подходов к определению политического режима следует признать, что правовой режим социального государства функционирует как его составляющая часть, а специфическая особенность правового режима в этом отношении заключается, прежде всего, в том, что составляющая его система юридических средств регулирования используется преимущественно и главным образом государством, составляет прерогативу государственных органов. Специфичным для этих методов является именно государственно-властный характер. Ведь одно из свойств государства заключается в сознательном выборе им наиболее целесообразных средств функционирования с целью планомерного и организованного воздействия на общество. Таким средством и является правовой режим социального государства.

Следует, однако, учитывать, по крайней мере, два обстоятельства, которые в известной мере оттеняют названную особенность правового режима социального государства. Во-первых, следует признать, что для государства, особенно демократического, важнейшим и специфическим средством воздействия на общество является применение именно правовых методов. Во-вторых, государство использует правовые средства регулирования не изолированно, а наряду с иными (неправовыми) средствами воздействия на поведение людей. И все же для социального государства юридические методы регулирования общественных отношений являются основными.

Оба отмеченных обстоятельства не только не затушевывают, а, напротив, подчеркивают особое назначение политико-правового режима социального государства. Его существование является неотъемлемым способом функционирования любого цивилизованного государства, обеспечивающего задачи социальной безопасности гражданского общества.

При этом ***государственный режим*** можно определить следующим образом: совокупность форм и методов реализации государственной власти, при помощи которых осуществляется организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу.

В настоящее время Ф. М. Бурлацкий, Н. М. Кейзеров, Л. Т. Кривушин, С. А. Комаров, Ю. Г. Чуланов, Ю. А. Дмитриев и другие обосновывают необходимость разграничения понятий «политическая власть» и «государственная власть». Как подчеркивает Ю.Г. Чуланов, «государственная власть» - более узкое понятие и не сводится к первому»[44]. Данная позиция, может быть, более предпочтительна. Вместе с тем, было бы неверно противопоставлять

---

[41] Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. С. 395.
[42] Чиркин В. Е. Государствоведение: Учебник. М., 2000. С. 191.
[43] Там же. - С. 190.
[44] Чуланов Ю.Г. Политология. СПб., 1993. С. 12.

государственную и политическую власть, так как они тесно взаимосвязаны, выступают как часть и целое. Из данного различия в понимании политической и государственной власти вытекает разграничение в трактовке политического и государственного режима.

С помощью правовых режимов утверждаются на практике и реально функционируют режимы государственные и политические, ибо они, как правило, облекаются в юридическую форму. Здесь важно иметь в виду, «что все элементы правового режима относятся к режиму политическому как часть к целому, но не все государственные методы являются правовыми. За пределами права остаются, в частности, организационные, исполнительно-распорядительные методы государственного руководства обществом»[45].

Нужно заметить, что правовые режимы непосредственно отражают важнейшие элементы правовой политики государства, о которой писали еще дореволюционные русские юристы (С. А. Муромцев, Л. И. Петражицкий, Н. М. Коркунов, Г. Ф. Шершеневич и др.).

Правовой режим, включая правовой режим социального государства, реализуется *через механизм правового регулирования, который представляет собой общий порядок, процесс действия права*. Если механизм правового регулирования – юридическая категория, показывающая, как осуществляется правовое регулирование, то правовой режим - в большей мере - содержательная характеристика конкретных нормативных средств, призванных организовать определенный участок жизнедеятельности людей. Кроме того, правовые режимы позволяют более четко улавливать различия неоднородных социальных связей, учитывать особенности разных субъектов и объектов, временные и пространственные факторы, включенные в сферу действия права.

Следовательно, политико-правовой режим социального государства представляет собой специфический механизм правового регулирования, его особый порядок, направленный на юридическое закрепление статуса конкретных видов субъектов и объектов социальной безопасности, одновременно с этим обеспечивающий процесс реализации социальной политики, в рамках которого взаимодействуют институты социального государства и гражданского общества.

Необходимо учитывать, что неточно определенный режим заставляет функционировать всю систему юридических средств ниже оптимума, вызывает падение количественных и особенно качественных показателей деятельности. Неоправданно льготный режим также не приносит пользы, ибо ведет к неэкономной трате материальных, кадровых, финансовых ресурсов, рабочего времени, гипертрофированию одних подсистем в ущерб другим.[46]

На основании изложенного можно выделить следующие характерные черты политико-правового режима социального государства:

- политико-правовой режим социального государства основывается на Конституции Российской Федерации, текущем российском законодательстве, а также общепризнанных принципах и нормах международного права, гарантирующих демократичность режима в соответствии с идеями социального и правового государства;
- политико-правовой режим социального государства служит орудием в осуществлении социальной функции государства, направленной на стабилизацию социальных отношений и укрепление социальной безопасности, на реализацию эффективной социальной политики государства.

В современных условиях политико-правовой режим социального государства выступает важным элементом политического режима цивилизованного государства;

– становление политико-правового режима социального государства предопределено развитием гражданского общества и социальных функций государства, а также объективной возможностью возникновения угрозы социальной безопасности, снижения уровня жизни;

---

[45] Вопленко Н. Н. Социалистическая законность и применение права. С. 15.

[46] См.: Исаков В.Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы // Проблемы теории государства и права. М., 1987. С. 261.

- в рамках политико-правового режима социального государства применяется характерный набор юридического инструментария, таких методов, как дозволительный, рекомендательный, льготный, метод гарантий и других, позволяющих эффективно регулировать деятельность органов государственной власти, граждан, институтов гражданского общества и организаций в целях обеспечения социальной безопасности;
- особенности механизма политико-правового режима социального государства выражаются в создании «режима правового стимулирования». Такой вид регулирования становится преобладающим, а стимулирующие правовые меры определяют весь облик правового режима.

С учетом существующих подходов к определению политико-правового режима социального государства его можно характеризовать: ***во-первых***, как систему политических и правовых институтов, обеспечивающих осуществление социальной политики государства в целях социальной справедливости; ***во-вторых***, как особый порядок правового регулирования социальных отношений, выражающийся в определенном сочетании юридических и политических средств социальной защиты и достижения социальной безопасности; ***в-третьих***, как форму гражданского мира и решения социального вопроса, понимаемого как совокупность политических, правовых и экономических взаимных социальных притязаний между субъектами социальной безопасности; ***в-четвертых***, как систему методов обеспечения социальных прав человека и гражданина.

Это означает, что политико-правовой режим социального государства включает в себя: а) методы выражения в законах и подзаконных актах социальной политики; б) методы обеспечения в реальной жизни правового положения субъектов социальной безопасности; в) методы государственного управления, применяемые в процессе реализации социальной защиты; г) организационные и идеологические методы воздействия, используемые государственной властью в связи с принятием и реализацией нормативно-правовых актов, закрепляющих приоритеты и принципы социальной правовой политики государства.

Наконец, еще одной интерпретацией политико-правового режима социального государства является следующая: это особый порядок реализации социальных функций правового государства, стратегия развития которого предполагает такой курс правовой политики в области социальных отношений, благодаря которому задачи социальной безопасности **займут достойное место в доктрине развития государственности России с учетом практики функционирования данного режима в других странах.**

Литература:

1. Алексеев С. С. Общая теория права: В 2 т. М., 1981. Т. I.
2. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989.
3. Байниязов Р. С. Правосознание и правовой менталитет в России. Саратов, 2001.
4. Вопленко Н. Н. Социалистическая законность и применение права. Саратов, 1983.
5. Исаков В. Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы. Проблемы теории государства и права. М., 1987.
6. Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы. Вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1.
7. Морозова Л. А. Конституционное регулирование в СССР. М., 1985.
8. Лайкам К. Э. Социальные модели общества в период перехода к социально-ориентированной рыночной экономике (к вопросу о разработке социальной модели России XXI века) // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. № 24 (112), 1999.
9. Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / Под ред. д. ю. н., проф. Марченко М. Н. М., 2005.
10. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2001.
11. Цыганков А. П. Современные политические режимы: структура, типология, динамика:

Учебное пособие для вузов. М., 1995.
12. Черданцев А. Ф. Теория государства и права: учебник для вузов. М., 2001.
13.Честнов И. Л. Актуальные проблемы теории государства и права. Эпистемология государства и права. М., 2004.
14. Чиркин В. Е. Государствоведение: Учебник. М., 2000.
15. Чуланов Ю. Г. Политология. СПб., 1993.

Тушканов Игорь Валентинович,
к. и. н., к. ю. н., доцент кафедры теории и истории права и государства ФГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы.
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Законность и закон в политико-правовых учениях русских монархистов XIX–XX веков
Legality and Law in Political and Legal Studies of Russian Monarchists of the XIX–XX Centuries

Автор рассматривает проблемы управления с позиции влияния политики и права на социально-экономические процессы развития государства. Исторический аспект.

The author of the paper focuses his attention on the problems of administration from the perspective of the political influence and the right for social-economic processes of the development of a state. Historical aspect.

Ключевые слова: законность, закон, справедливость, государственная власть.

Проблема законности и закона является одной из ключевых в истории политических и правовых учений. Достаточно вспомнить труды Аристотеля и Цицерона, митрополита Иллариона и Фомы Аквинского, Г. Гегеля и Н. М. Карамзина, И. А. Ильина и многих других.

Большинство современных государств (в том числе и Россия) провозгласили построение правового государства, в котором будет господствовать подлинная законность, основанная на уважении закона со стороны государства, со стороны общества и каждого гражданина в отдельности. Как справедливо указывал Патриарх Алексий еще в середине 90-х годов: «Первый закон, первые заповеди были даны по воле самого народа и должны были способствовать единению людей с Творцом. Так и во все века человечество не могло и не может жить без закона. Неуважение к закону и утрата нравственных ценностей весьма печально сказались в этом веке на духовном состоянии народа и, как следствие – уровне преступности, которая выливается во все новые формы»[47].

С тех пор в России активно насаждались либеральные идеи о том, что западноевропейский путь построения правового государства в виде республики с большими полномочиями парламента является единственно верным. Ряд исследователей государства и права правильно обращают внимание, что диктатура из республики может вырасти и путем узурпации всей власти законодательным органом (в том числе и выборным). Так, например, В. Г. Румянцева пишет: «В лице своей правительственной власти государство ограничено действующим положительным правом, а законодательной – свободно от него. Аргументом являлось отсутствие ограничения положительным правом при законотворчестве государства, а значит опять возвращение к авторитаризму и беспределу той же власти, скрывающейся под демократическим наименованием»[48]. В государстве представительной демократии могущество профессиональных политиков (которые фактически представляют замкнутое сословие)

---

[47] Духовность. Правопорядок. Преступность. // Материалы научно-практической конференции 28 марта 1996 г. М., 1996. С. 13.

[48] Румянцева В. Г. Теория разделения властей в русской либеральной правовой мысли конца XIX – начала XX века. // История государства и права. 2003. № 6. С. 28.

практически не ограничено и далеко не ограничивается собственно политическими институтами. Как верно отмечал Л. А. Тихомиров: «Политиканствующая интеллигенция держит в своих руках могущественные средства воздействия на умы – тенденциозную печать, поддельную науку, школу»[49].

Поэтому совершенно прав профессор В. Н. Синюков, который заметил опасность бездумного поклонения перед западноевропейскими идеалами: «Активно заимствуя западные институты либерального государства, к тому же в их иллюзорно-утопическом варианте, мы до сих пор по-настоящему не озаботились вопросом – способна ли Россия жить по канонам новой либеральной утопии? Что есть российское право, российская государственность, а не чем они должны якобы быть в соответствии с теми или иными отвлеченными пожеланиями?»[50].

В связи с этим все большую актуальность приобретают идеи русских монархистов XIX – XX веков, которые всегда опирались на государственно-правовые традиции России. Прежде всего, это выдающиеся мыслители: юристы Б. Н. Чичерин, К. П. Победоносцев и И. А. Ильин, публицисты Л. А. Тихомиров и другие. Они большое внимание уделяли проблемам закона и законности в своих трудах.

По мнению Б. Н. Чичерина, законность должна обеспечивать, прежде всего, свободу каждого человека в государстве. Двумя сторонами свободы человека являются нравственность (внутренняя свобода) и право (внешняя свобода). Личная свобода человека ограничивается свободой других людей и подчиняется закону и власти. Таким образом, государственная власть призвана охранять закон и сдерживать свободу, а право - это свобода, определенная законом. Пределы свободы человека и власти государства ограничиваются законом[51]. По мнению, Б. Н. Чичерина, «лучше всего единство свободы, власти и закона достигается при конституционной монархии»[52].

При этом сам Борис Николаевич прекрасно понимал, что первичным является государственная власть, власть монарха. После убийства Императора Александра II он писал обер-прокурору Святейшего Синода К.П. Победоносцеву: «Русское правительство имеет дело со сравнительно небольшой шайкой, которая набирается из разных слоев общества, но главным образом из умственного пролетариата, размножаемого нашими учебными заведениями и поднимаемого радикальной печатью… Бороться с нею можно только тем же оружием… Всякое послабление было бы гибелью; всякое старание держаться пути закона будет признаком слабости» [53].

Выдающийся юрист и государственный деятель К. П. Победоносцев считал, что Православная церковь и монархическая власть в России гармонично сочетаются и поддерживают друг друга. Благодаря этому укрепляется «в среде народной и гражданской жизни чувство законности, уважения к закону и доверие к государственной власти»[54]. По его мнению, законность и ответственность являются главными условиями нормального существования государственного механизма.

Другой выдающийся мыслитель И. А. Ильин был убежден, что только монархическое правосознание может по-настоящему обеспечить истинно правовое государство. «Именно монархическому правосознанию свойственен известный консервативный уклон, нередко совсем не свойственный республиканскому правосознанию. Монархия как строй имеет свои определенные традиции, на которых покоится, которыми он дорожит и от которых неохотно

---

[49] Тихомиров Л. А. Христианство и политика. М., 1999. С. 351.

[50] Синюков В. Н. Российская правовая система. Введение в теорию. Саратов, 1994. С. 9.

[51] См.: Чичерин Б. Различные виды либерализма // Общественные науки и современность. 1993. № 3. С. 116–123; Чичерин Б. Н. Конституционный вопрос в России // Опыт русского либерализма. М., 1997. С. 52–76; и др.

[52] Чичерин Б. Н. Конституционный вопрос в России // Опыт русского либерализма. М., 1997. С. 56.

[53] См.: Чичерин Б. Н. Задачи нового царствования // Антология мировой правовой мысли. В пяти томах. Т. V. М., 1999. С. 70.

[54] Победоносцев К. П. Великая ложь нашего времени. М.: Русская книга, 1993. С. 220.

отступает. Монархическое правосознание не склонно к легкому новаторству; напротив, оно склонно к выжиданию, к соблюдению наличных законов; оно неохотно решается на радикальные реформы и, во всяком случае, берется за них только тогда, когда они назрели»[55].

В то же время, по мнению И. А. Ильина, всякому человеку «присуще живое чувство правоты, чувство справедливости, чувство ответственности и чувство свободы, которыми ему подобает руководствоваться в общественной жизни. Во-вторых, в том смысле, что правосознание само по себе есть чувство уважения к закону и законности; чувство преклонения перед авторитетом законной власти и законного суда и соответственно чувство долга и связанного им (например, служебного долга), живое чувство связующей дисциплины. Наконец, в-третьих, правосознанию естественно и необходимо любить свой народ, свою родину, свое отечество...»[56]. Задача государства и общества состоит в том, чтобы не только развивать присущие человеку чувства законности и справедливости, но и всячески поощрять их. Для этой цели служат принимаемые государственной властью законы.

В 1948 г. в статье «Кое-что об основных законах будущей России», которая представляет набросок конституции постсоветской России, И.А. Ильин писал, что «Русская государственная власть – призвана править и повелевать: она властвует по праву и обязана в пределах права опираться на силу»[57].

Таким образом, даже краткий анализ взглядов русских монархистов XIX – XX веков позволяет сделать вывод, что они рассматривали законность как неотъемлемое свойство государственной власти, как основополагающую черту настоящего правового государства. Законы должны уважаться и неуклонно исполняться всеми субъектами права: гражданами, организациями и самим государством.

Мельниченко Роман Григорьевич,
к. ю. н., доцент, зав. кафедрой
гражданского права и процесса
Волгоградского института бизнеса
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Классификация юридических профессий в современной России
The Classification of Legal Professions in Modern Russia

В статье обосновывается важность проведения классификаций современных юридических профессий. Предложены классификации юридических профессий по различным основаниям: доступность, принадлежность к государственной или муниципальной службе, образовательный ценз, сфера юридической деятельности, принадлежность к корпорации.

The author gives the classification of legal professions based on accessibility, state or public identity, educational qualification, sphere of legal activity, corporate identity.

Ключевые слова: юридические профессии, юридическая карьера, доступность юридической профессии, образовательный ценз, бизнес-юриспруденция, частные юридические профессии, чистые юридические корпорации, смешанные юридические корпорации.

Для лучшего определения сути юридической профессии, а также в целях точечной подготовки специалистов существует необходимость в проведении классификации юридических профессий. Попытке классифицировать юридические профессии и посвящена настоящая статья. Все юридические профессии по основному способу финансирования можно разделить на две основные группы: юридические профессии государственной или

---

[55] Ильин И. А. О монархии и республике // Вопросы философии. 1991. № 4. С. 148.
[56] Ильин И. А. О монархии и республике // Вопросы философии. 1991. № 4. С. 125.
[57] Ильин И. А. Наши задачи // Сочинения. Т. 2. Книга вторая. М., 1993. С. 82.

муниципальной службы и частные юридические профессии. К первой группе можно отнести те профессии, условия допуска к которым полностью устанавливает государство, и оно же производит оплату услуг этих юристов. К этой группе юридических профессий можно отнести все виды государственной или муниципальной службы: судья, прокурор, юрист какого-либо государственного или муниципального органа и т.п. Для того чтобы эта государственная или муниципальная служба могла относиться к юридической профессии, для занятия этих должностей к кандидату должно быть предъявлено требование о наличии у него высшего юридического образования. Необходимо отметить, что подобный образовательный ценз не может быть предъявлен к выборным государственным должностям, а значит, в современной России государственная или муниципальная юридическая профессия может быть исключительно назначаемой.

К частным юридическим профессиям (бизнес-юриспруденция) следует отнести профессии, которые не относятся к государственной или муниципальной службе. Это не означает, что они не могут финансироваться за счет государства. Например, адвокат может оказывать юридические услуги за счет государства (назначенный адвокат) или преподаватель государственного юридического вуза может находиться на полном государственном обеспечении. В свою очередь, частные юридические профессии следует разделить на наемные и самозанятые юридические профессии.

К первой группе частных юридических профессий относятся профессии, в которых юрист состоит в трудовых отношениях и является работником. Эти юридические профессии можно назвать наемными. Примерный перечень этих профессий содержится в «Квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и других служащих» (утв. постановлением Минтруда РФ от 21 августа 1998 г. № 37). В этом списке можно выделить «чистых» и смешанных юридических работников. К «чистым» работникам относятся те должности, для занятия которых необходимо исключительно высшее юридическое образование: начальник юридического отдела и юрисконсульт. Начальник юридического отдела обеспечивает соблюдение законности в деятельности предприятия и защиту его правовых интересов. Юрисконсульт, согласно квалификационному справочнику, разрабатывает или принимает участие в разработке документов правового характера.

К смешанным юридическим работникам относятся те должности, для занятия которых, кроме высшего юридического, возможно наличие и другого образования, например, экономического. Квалификационный справочник относит к этим профессиям корпоративного секретаря акционерного общества, дилера и консультанта по налогам и сборам. Корпоративный секретарь акционерного общества обеспечивает соблюдение требований норм действующего законодательства, устава общества, а также других документов, гарантирующих реализацию прав и законных интересов акционеров. Дилер обеспечивает развитие взаимосвязей с потребителями товаров, выявляет и формирует спрос на услуги, выполняет работу по покупке или продаже товаров оптом, акций, облигаций, других финансовых документов и ценных бумаг, включая иностранную валюту, по предоставлению кредитно-денежных и других услуг. Консультант по налогам и сборам оказывает консультационные услуги организациям, независимо от форм собственности и организационно-правовых форм, и физическим лицам по применению налогового законодательства.

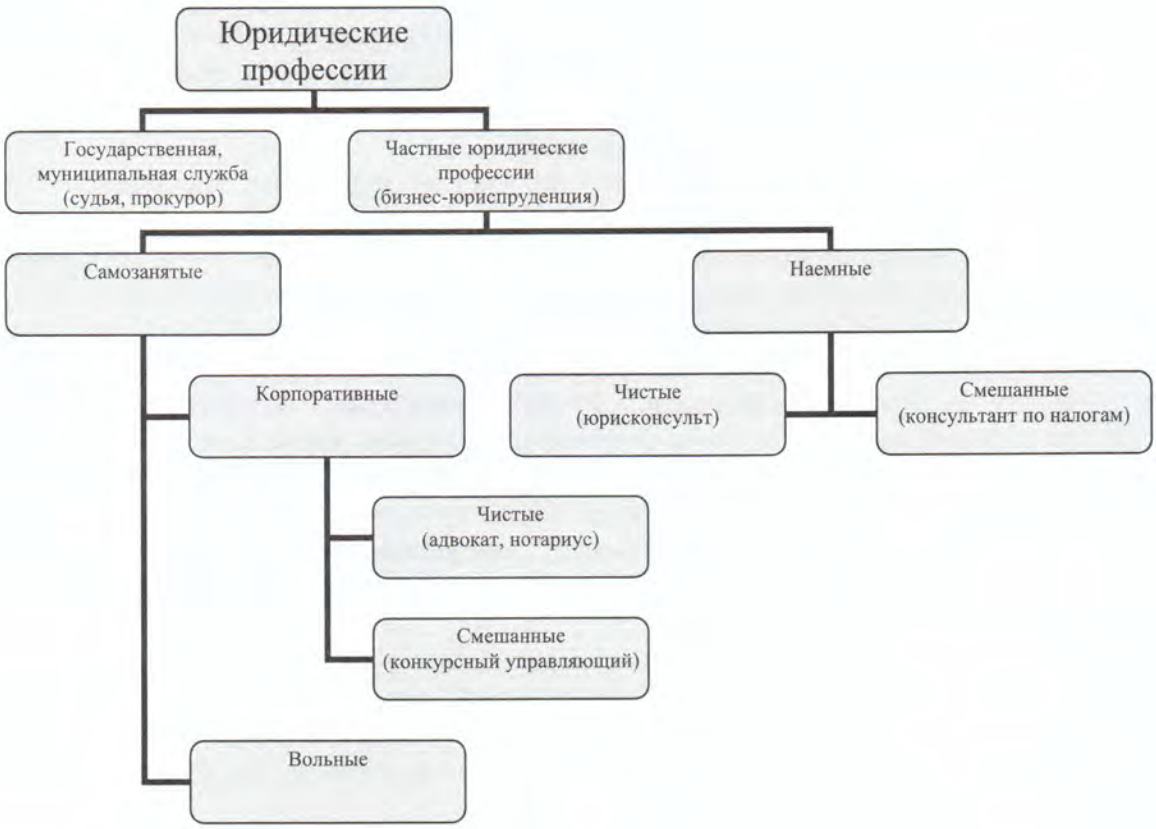
Квалификационный справочник не содержит исчерпывающего перечня наемных юридических профессий. Так, согласно поверенному законодательству, к юридическим профессиям относится работа помощника и стажера адвоката. Кроме того, к наемной юридической профессии можно отнести всех преподавателей, работающих в негосударственных образовательных учреждениях.

Ко второй группе частных юридических профессий относятся самозанятые юридические профессии. Кроме того, что представители этих профессий находятся на самофинансировании, они не состоят в трудовых отношениях на стороне работника, но могут являться работодателями. Самозанятые юридические профессии, в свою очередь, можно разделить на корпоративные юридические профессии и вольные юридические профессии (вольные юристы).

К корпоративным юридическим профессиям следует отнести те из них, условия допуска к которым устанавливает государство, но, в отличие от государственных или муниципальных юридических профессий, ее представители получают оплату своих услуг за счет своих клиентов. Кроме того, представители этих юридических профессий объединены в корпорации со своими кодексами профессиональной этики. Корпорации могут быть чистыми и смешанными. К чистым корпорациям следует отнести те из них, для поступления в которые необходимо исключительно юридическое образование (адвокаты, нотариусы). К смешанным можно отнести, например, корпорацию конкурсных управляющих или аудиторов, для вступления в которые необходимо или высшее юридическое, или высшее экономическое образование.

Ко второй группе самозанятых юридических профессий относятся вольные юристы. В отличие от представителей корпоративных юридических профессий, вольные юристы не объединены в какие-либо профессиональные сообщества, государство не устанавливает требования к допуску к этим профессиям, и эта деятельность осуществляется по общим правилам предпринимательской деятельности. Она может осуществляться как индивидуально (в качестве предпринимателя без образования юридического лица), так и коллективно (в рамках юридического лица). Эта деятельность по предоставлению юридических услуг оформляется гражданско-правовыми договорами: договор на юридическое обслуживание, договор на оказание юридических услуг.

Представляется, что произведенная классификация поможет установить требования к компетенциям юристов того или иного вида юридической профессии. Это, в свою очередь, приведет к повышению конкурентоспособности этих юристов, особенно в сфере бизнес-юриспруденции.



Горшенков Геннадий Николаевич,
д. ю. н., профессор кафедры уголовного права
юридического факультета
Нижегородского государственного университета
им. Н. И. Лобачевского
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Синергетика и криминология: новые возможности системного подхода к изучению преступности

Synergetics and Criminology: New Possibilities of the System Approach to the Study of Criminality

Автор рассматривает новые возможности системного подхода (анализа) в криминологическом изучении преступности, уделяя внимание условиям ее самоорганизации.

The author considers new opportunities of the system approach (analysis) in criminology studying of criminality, paying attention to conditions of its self-organizing.

Ключевые слова: синергетика, системный подход, флуктуация, энтропия, криминология, негэнтропия.

Понятие «системный» основывается на категории системы как множества закономерно соединенных между собой элементов, образующих определенную целостность, единство. С помощью системного подхода активизируются многосторонние связи между науками, стимулируется процесс интеграции научных дисциплин, создаются новые (комплексные) науки, рождаются новые принципы, или подходы и методы исследования, которые дают плодотворные результаты[58].

Среди перспективных направлений системного подхода выделяется направление *синергетического* характера. *Синергетика* (от греч. synergētikós – совместный, согласованно действующий) – термин, обозначающий научное направление в изучении связей между элементами структуры (подсистемами), которые образуются в открытых системах, благодаря интенсивному обмену веществом, энергией с окружающей средой в неравновесных (т.е. многовариантных) условиях[59].

Синергетика понимается по-разному; в частности, применительно к изучению социальных систем она определяется как направление междисциплинарных исследований процессов самоорганизации в различных системах. Слово *синергия* означает не просто *содействие, соучастие*, но *соединение* разных энергий, например, в таких открытых (социальных) системах, как преступность и как «антипреступность» (или система противодействия преступности, система антикриминальной безопасности и др.).

При этом в отличие от традиционного подхода анализировать дихотомические явления (право – неправо, преступность – не преступность) как относительно самостоятельные, синергетический подход ориентирует исследователя на рассмотрение таких явлений в их взаимосвязях, как составляющие единого системного объекта изучения, который характеризуется относительным динамическим постоянством основных свойств и функций подсистем изучаемого объекта и неравновесных (многовариантных) условий среды (состояние гомеостаза)[60].

Общество как социальная система есть объективное единство переменных (меняющихся) составляющих. Изменение одной составляющей вызывает изменения в остальных. В результате возникает интегрированная *синергия выравнивания*. По отношению к преступности данный

---

[58] Там же. С. 54–55.

[59] Синергетика // Новый энциклопедический словарь. М.: Большая российская энциклопедия, 2001. С. 1109.

[60] Гомеостаз, гомеостазис // Новейший словарь иностранных слов и выражений. С. 237.

феномен можно проиллюстрировать разработанной в криминологии концепцией *закона насыщения преступностью*. Основоположники учения о преступлении, в частности, Энрико Ферри, выдвинули идею о том, что для каждого общества должен быть свой криминальный предел – порог насыщения преступности, т.е. состояние криминальной и антикриминальной (правоохранительной) составляющих характеризуются относительно равными по уровню саморазвития.

Однако условия имеют неравновесный характер (постоянно меняются), что соответственно вызывает изменения в характере и уровне активности синергий рассматриваемого системного образования. Чем сложнее оказывается общество, тем труднее в нем следовать предписанию огромного числа санкций и законов и, добавим, тем легче совершать преступление. Происходит преодоление преступностью условного порога, или уровня социальной терпимости преступности. Преступность начинает в большей степени угрожать национальной безопасности, становится проблемой политической. И коллизионный характер отношений между подсистемами системного объекта «преступность и антипреступность» обостряется. Возникает необходимость ослабления напряженности, которая может быть снята, в частности, путем декриминализации преступлений небольшой тяжести с тем, чтобы высвободить ресурсы для более активного противодействия наиболее опасным видам преступности.

Если же подсистема «антипреступность» оказывается более эффективной, вследствие чего укрепляется правопорядок, то у субъекта предупредительного воздействия на преступность появляется возможность уделять внимание менее значительным деяниям. В целях их минимизации предпринимается дополнительная криминализация деяний.

Применение синергетики в криминологии представляет перспективным выявление и изучение закономерностей самоорганизации, функционирования, трансформации таких системных объектов, как преступные группы, сообщества, синдикаты. В их числе наибольший интерес привлекают закономерности перехода от «беспорядка», или «хаоса», к «порядку».

Но что такое хаос? Можно согласиться с определением его как беспорядочной смеси материальных элементов мира, из которых произошло все существующее. Однако если эта «смесь» возникает и существует, то она обладает какой-то генетической функциональностью, а именно: порождать «порядок». Можно представить, что хаос есть не что иное, как первооснова порядка, или «протопорядок». Упорядочивающие признаки его настолько слабо выражены, что оказываются недоступными для существующих методов познания.

Профессор Ю. Ю. Ветютнев утверждает: «Некоторая упорядоченность присутствует в системе всегда, иначе последняя не была бы системой, поэтому под «беспорядком» и «порядком» понимается лишь меньшая или большая степень упорядоченности»[61]. Важно выяснить, по каким законам это происходит?

Например, преступная группа не возникает из ничего. Ее основу составляет именно хаос, который можно представить в виде определенного количества лиц, совершивших, совершающих преступление на определенной территории. Они пока еще не организованы, но уже сближаются друг с другом, поскольку это сближение находят обоюдовыгодным. В этот процесс вовлекаются новые лица. Процесс элементарного объединения спонтанно переходит в самоорганизацию. Формируется некая социально-психологического характера структура, в которой появляются первые интегрированные свойства.

Специалисты, изучающие преступность, выделяют в ней три уровня организации.

Первый уровень – группировки структурно не оформлены; иерархия формируется, носит элементарный характер; отсутствует четкое распределение функций и ролей; попытки вступить в контакт с представителями власти, правоохранительных органов носят единичный характер.

Второй уровень – выстроенная иерархия; сложная организация, имеющая инфраструктурную сеть; активное внедрение в официальные структуры (власти, правоохранительных органов), использование их представителей в своей деятельности.

---

[61] Ветютнев Ю. Ю. Указ. соч. С. 64.

Третий уровень – криминальные авторитеты координируют свою деятельность не по поводу отдельных операций, а в плане сотрудничества на долговременной основе. Вырабатываются стратегия и тактика совместной деятельности, разграничиваются сферы влияния, утверждаются принципы взаимодействия и общая линия поведения[62].

В системном объекте «преступность» можно выделить связи, которые образуются между такими качественными элементами, как выгодность преступной деятельности, криминальный рецидив, профессионализм, организованность, криминальные традиции, обычаи, в целом криминальная субкультура, идеология. Именно через названные элементы реализуется *закон негэнтропии*, т.е. эффект, полученный в результате созидающей деятельности системного объекта, что обеспечивает возрастание величины упорядоченности, большей организованности и сложности в системе.

Процесс *негэнтропийного* характера можно рассматривать в диалектической связи с процессом *энтропийного* характера – регрессивного развития системы к состоянию *энтропии*, или ее неупорядоченности.

В связи с этим необходимо более глубоко исследовать роль каждого элемента в механизме внутренних связей системного объекта, выяснить способности его синергии к внутреннему совершенствованию системы. Например, для криминолога интерес представляет криминальная культура как фактор самоорганизации относительно отдельной личности, группы лиц, сообщества. Основываясь на понимании П. А. Флоренским культуры («культура есть сознательная борьба с мировым уравниванием»[63]), можно определить соответствующим образом и криминальную культуру как сознательную борьбу с правовым уравниванием, т.е. установлением и обеспечением правопорядка. Криминальная культура препятствует уравнительному процессу, или обеспечению правопорядка, и повышает разность потенциалов (не правовых – по отношению к правовым) как условия жизни преступного сообщества в противоположность равенству (правому уравниванию) как условию прекращения этой жизни.

По сути, здесь мы уже возвращаемся к внешнему аспекту связей преступности с различными другими системными объектами, к которым относятся социальные институты, экономические институты и производство, политические институты и государство, институт семьи и брака, институт образования (включающий науку и культуру), институт религии.

Разумеется, приоритетным объектом криминологического изучения определяется функционирование системы «преступность» и системы «антипреступность», специфика связей которых выражается, прежде всего, в *конфликтном* характере. Однако в определенных условиях между взаимодействующими неравновесными системами неизбежны *кооперативные* связи, или связи сотрудничества; в частности, – на основе компромисса, принуждения или коррупции.

Можно указать и на преобразующие связи преступности и правоохранительной системы. И в этом сложном процессе, на мой взгляд, синергия «преступности» по отношению к синергии «антипреступности» обладает эффектом порождения, или, образно говоря, инициирующим[64] эффектом. Сущность его заключается в том, что снижение степени энтропии (необратимых или обратных процессов, вызывающих неупорядоченность, хаотичность системы), т.е. повышение уровня самоорганизации преступности побуждает правоохранительную систему к ответным действиям (противодействию). Так, саморазвитие организованной преступности инициировало ответные процессы совершенствования правоохранительной системы, например, создание Фонда противодействия организованной преступности «Антимафия», Межрегионального общественного движения против коррупции и др.

Особенно инициирующая роль преступности проявляется в экономических, компьютерных преступлениях, в хищении интеллектуальной собственности, в технических

---

[62] См.: Организованная преступность. М.: Юридическая литература, 1989. – С. 11–14.

[63] Цитир. по: Кузьменко В. П. Указ. соч.

[64] От лат. injicere – 'вбрасывать, возбуждать' или нем. iniziieren, англ. initiate – 'воспламенять'.

способах совершения преступлений, «где преступный интеллект обгоняет правоохранительный интеллект в создании все более совершенных технологий преступления»[65].

Но вместе с тем, повышение степени самоорганизации системы противодействия преступности, усиление эффекта управленческого воздействия на преступность оказывают разрушительное воздействие на самоорганизацию преступности. Примером рассматриваемых связей может служить взаимодействие таких системных объектов, как «терроризм» и «антитерроризм» на протяжении последнего десятилетия.

Наряду с познанием закономерностей самоорганизации, синергетический подход предполагает изучение *фактора случайности*, т.е. выяснение роли незначительных, случайных возмущений, или флуктуаций[66] в любой из обозначенных систем.

Случайность – это событие, которое, будучи соотнесенным с другими событиями, представляется нам как лишенное смысла, поскольку мы не можем объяснить его привычными для нас методами, которые обращены, прежде всего, к системному объекту изучения – преступности и антипреступности.

То, что мы называем случайностью, является элементом условий, или того многообразия объективного мира, в котором функционируют та и другая системы. Можно сказать, синергия преступности как «необходимость пробивает себе дорогу через массу случайностей»[67]. В этой «массе» трудно объяснить, тем более предусмотреть, каким образом тот или иной элемент среды окружения системы скажется на ее жизнедеятельности.

В криминологии изучение причинности преступности (системы ее детерминации) традиционно носит *линейный* характер: причинная связь преступности определяется, прежде всего, ближайшим к преступности явлением (конкретного события, свойства, процесса, в которых выражаются внешние стороны действительности[68]), которое и именуется причиной, т.е. порождающей следствие-преступность. На втором месте определены условия, которые, заметим, «сами по себе… не порождают преступлений, но помогают их реализации, осуществлению» [69]. Однако далее автор, в противоречие собственному утверждению признает: «Вместе с тем условия и причины иногда могут меняться местами; одно и то же явление (например, бесхозяйственность) может в некоторых случаях порождать преступления, а в других только содействовать им».

Как видим, условие в определенных случаях выступает в качестве той же причины. Такого рода «превращение» условия в причину оценивается как случайность, «иногда» все-таки происходящая. В этом, в частности, как раз и заключается сущность синергетического объяснения нелинейного характера самоорганизации криминальной структуры или изучаемого системного объекта, В частности, обращается внимание на неоднозначный характер криминологической роли случайности, или флуктуаций.

При этом не думаю, что у кого-то может возникнуть недоумение по поводу повышенного внимания к случайности при игнорировании «неслучайных» явлений в системе детерминации преступности. Такого абсурда не допустит ни один серьезный исследователь.

Итак, флуктуации способны оказать решающее значение в определении пути эволюции системного объекта. На этом пути может оказаться множество развилок дорог и соответственно моментов выбора между различными притягательными силами.

Во-первых, флуктуации могут носить нейтральный характер, т.е., возникая внутри или во вне системы, они, тем не менее, не вызывают в системе заметных отклонений. Даже относительно крупная флуктуация, если она не превысила некоторого порогового значения,

---

[65] См.: Дубнов А. П., Дубовцев В. А. Философия преступности: проблемы криминализации российского общества. Екатеринбург: Издательский дом «Ява», 1999. С. 50.

[66] Флуктуация (флюктуация) от лат. 'fluctuation' – колебание, т. е. случайное отклонение величины от ее среднего значения.

[67] Антонян Ю. М. Причины преступности // Криминология / Под ред. В. Н. Кудрявцева и В. Е. Эминова. – 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2007. С. 128.

[68] Сущность и явление // Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. – 6-е изд., перераб. и доп. М.: Политиздат, 1991. С. 444.

[69] Антонян Ю. Н. Указ. соч. С. 128.

гасится всей остальной массой устойчивых элементов. Например, смертная казнь как исключительная мера не влияет на состояние преступности.

Выборочное привлечение к уголовной ответственности высокопоставленных должностных лиц за совершение коррупционных преступлений не вызывает никаких колебаний в состоянии коррупционной преступности. Создаваемый средствами массовой информации «резонанс» уголовных дел по таким преступлениям в общественном мнении гасится в криминально коррумпированной среде.

Во-вторых, при благоприятных условиях среды флуктуации выступают в роли зародыша нового состояния преступности, способны вызвать усиление криминальной активности, последствием чего может быть соответствующее изменение системного объекта-преступности. Например, удачное ограбление, в результате которого члены банды получат огромную сумму денег, может определить другой путь развития их преступной деятельности – в криминальный бизнес.

Флуктуации могут вызвать и обратный эффект, т.е. привести систему в энтропийное состояние, минимизирующее ее упорядоченность, а то и вообще разрушить систему. Например, когда в случае конфликта лидеров двух преступных группировок один из них терпит поражение от другого, группировка либо распадается, либо оказывается в структуре более устойчивой и сильной группировки.

В-третьих, флуктуации могут играть роль спускового крючка, нажав на который, можно вызвать отрицательный эффект (энтропии) в системном криминальном объекте, переживающем так называемый феномен самоорганизованной критичности. Подобным объектом может оказаться функционирующее незаконное вооруженное формирование, которое в силу неблагоприятных для него обстоятельств утрачивает состояние упорядоченности, устойчивости и по этой причине оказывается потенциально готовым к прекращению деятельности. Решение органов власти об амнистии может буквально мгновенно инициировать распад внутренних связей сообщества и прекращение его преступной деятельности.

Непредсказуемость социальных синергий общества объясняется в значительной мере спонтанностью целеполагания в человеческих действиях. Настоящий феномен находится в корреляционной зависимости с *антропным принципом*. Данным термином в космологии и физике обозначается «зависимость возникновения и существования человека во Вселенной от законов и фундаментальных физических постоянных, любое другое значение которых не могло бы направить эволюцию материи на возникновение в мироздании человека».

В этой совокупности синергий синергия человека как сложного системного объекта - феномен непредсказуемости объясняется и самой природой человека. «Отсутствие у человека достаточно развитого самомышления, склонность к конформизму, подверженность пропаганде, – пишет А. С. Акулов, – делают гипотезу о привнесенности основополагающих элементов культуры на планету Земля извне не столь абсурдной».

В связи с этим уместно привести точку зрения отдельных культурологов, которые утверждают, что «люди *суть* природа и обладают сознанием природы»[70].

Из этого представляется важным заметить следующее. Человек как биопсиходуховносоциальная система формируется в таковую из определенного хаоса тех самых элементов, совокупность которых и составляет человека. При этом в развитии человека (можно сказать, на протяжении всей его жизни) судьбоносную роль играют флуктуации, многообразие которых не поддается подсчету.

Однако непредсказуемость вовсе не исключает закономерностей кажущихся случайными отклонений линии развития социально-психологической системы. Необходимо искать пути, разрабатывать методики их поиска и изучения.

---

[70] Культура // Большой толковый социологический словарь (Collins). Том 1 (А – О): Пер. с англ. М.: Вече, АСТ, 2001. С. 354.

Козюк Михаил Николаевич,
к. ю. н., доцент, председатель
Волгоградской областной
административной комиссии
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Проблемы повышения эффективности правотворческого процесса
Problems of Efficiency Enhancement of the Law-Making Process

В статье анализируется проблема государственного управления, предлагаются процедуры подготовки и принятия нормативных актов.

The author analyses the problem of state administration and suggests procedures for preparing and passage of normative acts.

Ключевые слова: государство, право, нормативные акты, процедура.

Среди современных проблем теории права одно из заметных по популярности мест занимает проблема оптимизации правотворческого процесса. В научной литературе и в практике деятельности правотворческих (законотворческих) органов разрабатываются и реализуются многочисленные рекомендации по повышению эффективности их деятельности. В настоящий момент можно констатировать, что правотворчество (законотворчество) стало одним из «китов» российской юриспруденции. Вместе с тем, реализация многих предложений привела к неоправданному усложнению этой сферы, без видимых результатов в виде повышения эффективности. Некачественное законодательство продолжает быть «ахиллесовой пятой» российской правовой системы.

Указанная проблема может быть хорошо иллюстрирована ситуацией с т.н. «приоритетными национальными проектами», объявленными 5 сентября 2005 года Президентом России В. В. Путиным: современное здравоохранение, качественное образование, доступное жилье, развитие агропромышленного комплекса. Будучи озвученными в выступлениях президента России, они только впоследствии стали частично внедрятся в правовую сферу, однако оказалось, что этот путь довольно тернист и извилист. По мысли специалистов из Института государства и права Российской Академии наук, идея национальных проектов «стала способом, не дожидаясь, пока законодательные органы, преодолевая внутренние разногласия, разработают законодательные программы, решать актуальные для страны задачи через делегирование государством реализации национальных интересов обществу, поскольку юридическая система оказалась к этому не готова»[71].

Правда, трудно согласиться с утверждением автором о том, что национальные проекты сами по себе можно рассматривать как «нетипичные нормативные правовые акты с сильным компонентом политической составляющей»[72]. В таком случае можно было бы констатировать нарушение Президентом процедур государственного нормотворчества, особенно если констатировать эту «политическую составляющую». Однако ситуация действительно находится на «грани фола».

Анализируя феномен «национальных проектов», необходимо обратить внимание на следующее. Действительно, Президент огласил и их идею, и некоторые общие параметры в своих политических выступлениях в обход парламентских структур, хотя изначально было видно, что предлагаемые меры, несмотря на то, что они во многом касаются исполнительной власти, вообще-то серьезно затрагивают федеральное законодательство. В принципе не было никаких серьезных препятствий для того, чтобы их реализовать обычным конституционным

---

[71] Поленина С. В., Колдаева Н. П., Скурко Е. В. Некоторые вопросы правотворчества и развития российского законодательства в свете задач реализации приоритетных национальных проектов // Юстиция. 2008. № 7. С. 45.
[72] Там же.

путем: наметив в посланиях Президента, внеся законопроекты в Государственную думу, отработав необходимые организационные и нормотворческие мероприятия в сфере исполнительной власти. Однако такой путь не был использован, и, наверное, не только по политическим соображениям. Дело в том, что выстроенная цепочка оказывается довольно длинной по количеству требуемых формальных действий и долгой по времени. Даже притом, что в современном федеральном законодательном процессе выстроены «прямые коридоры» для президентских законодательных инициатив, все равно этот путь требует приложения довольно больших организационных усилий. Заданный же Президентом политический импульс заставил отдельные звенья государственного механизма заработать самостоятельно, хотя, конечно, и тут не обошлось без серьезных сбоев. Как отмечают исследователи, практика по реализации приоритетных проектов развивается во многом стихийно, механизм ее далеко не сформирован и существенно фрагметарен. Так, например Р. А. Ромашов отмечал: «Приоритетные национальные проекты в настоящий период представляют собой в большей степени декларативные установки, ориентированные в первую очередь на административно-финансовый ресурс федеральной государственной власти. В подобном качестве эти проекты выполняют сугубо политическую роль – популяризуют образ власти в глазах населения в преддверии президентских выборов 2008 года». Неочевидно, что путь, избранный Президентом, является оптимальным, скорее всего, идут серьезные поиски лучших вариантов формирования и обеспечения государственной политики в Российской Федерации.

Поэтому здесь встает один серьезный вопрос: а может ли установленная сегодня процедура принятия государственных важных нормативных решений, федеральных законов обеспечить эффективность государственной власти?

В современной теории права общепринятой считается следующая цепочка действий на первом этапе законотворчества:

определение законодательной политики в области регламентации той или иной конкретной сферы общественных отношений;

разработка законодательной стратегии, определяющей основные направления и пути достижения целей законодательной политики;

утверждение концепции законотворческой деятельности по претворению в жизнь законодательной стратегии в области регламентации данной конкретной сферы общественных отношений.

Рациональная составляющая подобного алгоритма действий не вызывает сомнений. Однако вместе с тем очевидны большая формализованность и даже бюрократизированность процесса. Так, на первом этапе предлагается определить законодательную политику. Сразу встает вопрос, кто ее определяет и в каком документе. Понятно, что формально определить ее могут только высшие органы государственной власти. Формально потому, что в правотворческий процесс реально давно уже вторгся такой феномен, как «разработчик» правовых актов, и есть подозрения, что именно он держит в своих руках интеллектуальные «вожжи» процесса. Также очевидно, что при многообразии сфер государственного управления разработать для каждой схему государственной политики, причем свести это все в непротиворечивую систему вряд ли возможно. Следующий шаг: разработка законодательной стратегии. Это очередной документ, требующий и содержания, и формы. Причем форма должна быть узаконена, для того чтобы породить какие-то последствия. Конечно, разрабатывать стратегию могут различные органы, но принимать должны только высшие органы власти. Здесь опять встает много конституционных вопросов. Может ли Президент утвердить своим указом законодательную стратегию? Может ли Государственная дума своим постановлением утвердить законодательную стратегию, обязательную для Совета Федерации? Являются ли постановления Совета Федерации по вопросам законодательных стратегий обязательными для иных высших органов власти? Все эти вопросы не имеют однозначного ответа. Однако и это еще не все. Оказывается, необходимо еще разработать концепцию законотворческой деятельности «по претворению в жизнь законодательной стратегии». Опять встают те же вопросы, что и ранее.

Несомненно, что такая формально рациональная процедура подготовки нормативных правовых актов вполне может дать «на выходе» достойный продукт, полезный для законотворчества, но есть серьезные опасения в возможности преодоления естественных ограничений для такого рода деятельности. Во-первых, речь идет о законотворчестве, т.е. процессе творчески-интуитивном, и старый спор Моцарта и Сальери, который пытался «алгеброй гармонию поверить», здесь может принять новые аспекты. Как известно, победил в споре Моцарт, опиравшийся не на «алгебру», а на талант. Во-вторых, во многих случаях нет четких критериев истинности концепций и стратегий. Выгоды и невыгоды, как правило, неочевидны (в противном случае нет необходимости в концепциях и стратегиях). Это ведет к тому, что в итоге вопросы решаются чаще спонтанно. Зачастую речь идет о банальном лоббизме, который в данном случае может иметь менее очевидный характер, чем при принятии законов, но далеко идущие последствия. В-третьих, соображения чисто практические. Чем лучше разработаны документы, тем они объемнее. Как это ни банально, но существуют физиологические ограничения на объемы принимаемой информации в единицу времени. Достаточно посмотреть на календарь работы Государственной думы, чтобы понять: детально разработанная концепция будет интересна лишь ее разработчикам. Депутаты же будут нажимать на кнопки голосования, руководствуясь иными критериями, чем «стратегии и концепции».

Та же ситуация воспроизводится и на уровне регионального законотворчества. Указом мэра Москвы от 13 февраля 2006 г. № 11 утверждены объемные Методические правила подготовки проектов законов г. Москвы[73]. Как справедливо отмечает В. М. Баранов: «Надо обладать большим «правовым романтизмом», чтобы верить в возможность гражданина усвоить эти правила и дать: а) социально-экономическое обоснование необходимости принятия закона г. Москвы; б) правовое обоснование необходимости принятия г. Москвы; в) прогноз последствий принятия закона г. Москвы»[74]. С законодателей берут пример и их коллеги в муниципальных образованиях.

История права показывает, что наиболее удачные правовые акты, действовавшие десятилетиями и даже веками («Гражданский кодекс Наполеона»), чаще всего не были плодом долгих аналитических усилий разработчиков, а скорее плодом творческого озарения их создателей. Конечно, сами по себе лица, участвовавшие в их «рождении», обладали высокой профессиональной подготовкой, юридической культурой. Это говорит о том, что вообще-то успешное правотворчество может зиждиться отнюдь не на бесконечном усложнении процесса и изобретении новых вариантов стратегий, доктрин и концепций. Успех приносит, как правило, личностное волевое творческое начало, которое сложно втиснуть в формальные рамки методических правил и регламентов. Поэтому прогресс здесь может обеспечить не качество процедуры, а качество самого правотворческого субъекта.

Михайлова Елена Владимировна,
соискатель кафедры финансов и кредита
Волгоградского института бизнеса,
ст. преподаватель кафедры финансов и кредита
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Правовое обеспечение венчурного финансирования в России
Legal Support of Venture Financing in Russia

В статье рассматриваются основные принципы осуществления венчурного финансирования в рамках существующей правовой базы, недостатки организационной части предлагаемой концепции российского венчура, а также перспективы развития законодательства, регулирующего данное инвестиционное направление.

---

[73] Сборник нормативных документов по законодательной работе в городе Москве. М., 2006. С. 29–64.

[74] Баранов В. М. Идея законопроекта: сущность, практическая ценность, технико-юридическое оформление. // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 13.

The article focuses on the main principles of venture financing realization) within the limits of existing legal base, lacks of an organizational part of the offered concept Russian's venture, and also prospects of development of the legislation adjusting the given investment direction.

Ключевые слова: венчурное финансирование, правовая база, венчурный капитал, законодательство, инвестиции.

В современной России развитие венчурного бизнеса является одним из ключевых факторов инновационной активности. По определению NAVC[75], «венчурный капитал – это деньги, предоставляемые профессионалами, которые инвестируются наряду с менеджментом в молодые, быстро растущие компании, обладающие потенциалом превращения в компании, вносящие значительный вклад в экономику. Венчурный капитал является важным источником собственных средств для начинающих компаний»[76].

Венчурное финансирование - явление в нашей стране не очень распространенное, хотя венчурные фонды и инвестиционные компании, которые заняты таким финансированием, существуют на российском рынке достаточно давно и демонстрируют весьма успешные результаты. Большинство таких венчурных фондов создано с использованием средств Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР). В связи с появлением у нас венчурного финансирования в 1997 г. была образована Российская ассоциация прямого и венчурного финансирования, которая объединила 65 компаний, в той или иной степени связанных с этим бизнесом.

Основная цель венчурного финансирования – вложение средств в развитие малых и средних предприятий и наукоемких проектов. Поэтому задача развития этого направления была включена в государственные программы, среди которых:

- Федеральная программа государственной поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации на 1998–1999 гг.[77]

- Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2003–2005 гг.)[78].

- Городская целевая программа поддержки и развития малого предпринимательства в инновационной сфере на 2004–2006 гг.[79]

- Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу[80].

С начала 2000-х гг. в России активно формируются венчурные механизмы, направленные на институциональное обеспечение функционирования инновационной деятельности. В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 10.03.2000 № 362-р был создан первый российский «фонд фондов» – Венчурный инновационный фонд, средства которого предназначены для долевого вложения в рисковые инновационные проекты. Региональные и

---

[75] Национальная ассоциация венчурного капитала США

[76] Хагерти К. Стратегия глобализации американского стиля венчурного капитала. http://www.rvca.ru

[77] Постановление Правительства РФ от 03.07.1998 № 697 «О Федеральной программе государственной поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации на 1998–1999 гг.»

[78] Распоряжение Правительства РФ от 15.08.2003 № 1163-р «Об утверждении Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2003–2005 гг.)».

[79] Постановление Правительства Москвы от 02.11.2004 № 763-ПП «О Городской целевой программе поддержки и развития малого предпринимательства в инновационной сфере на 2004–2006 гг.»

[80] Указ Президента РФ от 30.03.2002 № Пр-576 «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу».

отраслевые венчурные фонды, которые создаются при софинансировании со стороны ВИФа, могут получать из него до 10% капитала (что соответствует 1 млн. долл.).

13 ноября 2002 года Минпромнауки России представил на заседании Правительства РФ проект «Концепции развития венчурной индустрии в России». Предусмотренные в ней меры государственного стимулирования были призваны активизировать высокотехнологичный сектор промышленности. Для этого предлагалось провести инфраструктурные преобразования подотчетных государству научных организаций: в частности, создавать при них агентства по трансферу технологий, которые возьмут на себя задачу «инкубирования» компаний на начальной стадии их развития, а также параллельно решить вопрос о механизме передачи интеллектуальной собственности, принадлежащей государству, эффективным инвесторам и пр.

В целом Концепция предполагала реализацию системы общих мер формирования инновационной инфраструктуры:

- создание при участии государства сети региональных венчурных фондов с государственным участием;
- создание в научных государственных учреждениях агентств по трансферу технологий;
- использование действующих фондов НИОКР на поддержку малого технологического бизнеса;
- пересмотр налогового режима дл малых технологических компаний;
- реинвестирование доходов от государственной доли в венчурных проектах в венчурные же проекты.

10 августа 2006 г. на заседании Правительства РФ были сформулированы принципы государственной поддержки венчурного инвестирования инновационной деятельности через создание на базе государственного фонда венчурных фондов ОАО «Российской венчурной компании». В соответствии с планом Минэкономразвития перспективные направления высоких технологий будут выбирать частные управляющие компании, а государственные средства пойдут на приобретение инвестиционных паев венчурных фондов, создаваемых ими и инвестирующих в инновационные компании. 24 августа 2006 г. подписано постановление Правительства РФ № 516 «Об открытом акционерном обществе «Российская венчурная компания»» со 100 % участием государства и уставным капиталом 15 млрд. рублей. Предполагается, что РВК будет выполнять две основные функции — отбирать на конкурсной основе частные венчурные управляющие компании и приобретать паи венчурных фондов, создаваемых ими. Модель ВИФа была взята из опыта работы Yozma в Израиле, который выполняет там роль проводника государственных инвестиций в венчурную индустрию. РВК не участвует в отборе проектов, которым необходима финансовая помощь. Она лишь контролирует, чтобы деньги шли по направлениям, указанным в ее инвестиционной стратегии: нанотехнологии, IT-технологии, транспортные, авиационные и космические системы, энергосбережение, рациональное природопользование, противодействие терроризму.

Пока РВК дает деньги на проекты, прошедшие стадию НИОКР и фактически готовые к внедрению в промышленность (стадия start-up). По словам экспертов, венчурный рынок остро нуждается в помощи государства на более ранней, так называемой посевной стадии, когда, кроме идеи, у ее разработчиков ничего нет. Начать финансирование на этой стадии в сумме 1 млрд. рублей РВК планирует с июня 2008 г.

Венчурное финансирование дает реальный шанс для развития малых инновационных предприятий в регионах, однако фондовый рынок сегодня не готов предложить реальные программы для первичной продажи акций малых предприятий.

Минэкономразвития России способствует созданию региональных венчурных фондов в целях развития инфраструктуры поддержки малых высокотехнологичных компаний и малого бизнеса в научно-технической сфере. При этом реализуется следующая схема.

Средства федерального бюджета предоставляются субъектам РФ на условиях софинансирования в качестве имущественного взноса в региональные венчурные фонды. Далее средства фонда передаются в первичное управление управляющих компаний, выбираемых на

конкурсной основе. Только управляющая компания может проводить отбор проектов МСБ для их дальнейшего инвестирования.

В плане развития России на 2008–2010 гг. заложено создание новых институтов в лице Банка развития, Инвестиционного и Венчурного фондов, свободных экономических зон и государственных корпораций, которое должно обеспечить:

- восполнение отложенного инвестиционного спроса;
- преодоление негативной демографической динамики;
- обеспечение нашим компаниям выхода на новые и более динамичные сегменты мирового рынка;
- преодоление негативных последствий социального неравенства;
- сбалансированное развитие территорий регионов России.

Следует отметить, что, несмотря на высокую потенциальную эффективность предпринятых государством инициатив, существует слабость организационной части предлагаемой концепции российского венчура:

– нет единого органа, координирующего деятельность всей системы венчурного финансирования. Венчурная политика государства реализуется несколькими министерствами (табл. 1);

Таблица 1

Венчурные проекты различных министерств[81]

Ведомство	Проект
МЭРТ	6–7 региональных государственно-частных венчурных фондов: объем 10–50 млн. дол. 25% – федеральный бюджет; 25% – региональный бюджет; 50% – частные инвестиции, привлекаемые на конкурсной основе. Регистрация в виде закрытых паевых инвестиционных фондов особо рискованных (венчурных) инвестиций. Находятся в стадии запуска два фонда – в Татарстане и Москве, проработаны планы создания региональных государственно-частных венчурных фондов в Перми, Карачаево-Черкессии, Краснодарском крае и Томской области. Создание ОАО «Российская венчурная компания» со 100% участия государства в уставном капитале.
Минобрнауки	Государственный «фонд фондов» Венчурный инновационный фонд. Единственный российский «фонд фондов», инвестирующий свой капитал в частно-государственные венчурные фонды. Фонд существует с 2000 г., но его ресурсы ограничены: фактически в фонд направлено только 50 млн. руб. из средств Российского фонда технологического развития и реализован проект создания венчурного фонда «Инновационный венчурный фонд аэрокосмической и оборонной промышленности» (С-Петербург) с долевым участием в 30 млн. руб. (хотя по расчетам специалистов объем средств, находящихся под управлением ВИФ, должен быть не менее 3 млн. дол.) Создание ОАО «Российская венчурная компания» направлено на расширение деятельности фонда путем наполнения его основного капитала за счет средств федерального бюджета.
Мининформсвязи	Российский инвестиционный фонд технологий и инноваций – венчурный фонд, ориентированный на IT-отрасль: объем 100 млн. дол. 75–80 млн. дол. – государство; 25–20 млн. дол. – частные инвесторы.

[81] Гуриева Л. К. О некоторых проблемах развития российского венчура // Финансы. 2007. № 1.

	В течение 2006–2010 гг. планируется постепенное снижение доли государства вплоть до полного выхода из фонда. Реальная потребность отрасли составляет 450–600 млн. дол.

- Федеральный закон № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» от 29 ноября 2001 г., который регулирует венчурное инвестирование, не отвечает современным требованиям;

- в России существуют довольно серьезные ограничения на инвестирование активов инвестиционных фондов[82], что не позволяет им в полной мере участвовать в венчурном финансировании;

- нет ясного представления о том, какой должна быть последовательность формирования национальной инновационной системы и каковы модели развития венчурной индустрии в разных российских регионах. В Волгоградской области был принят закон № 925-ОД от 22 июня 2004 г. «Об инновационной деятельности в Волгоградской области», который мало повлиял на развитие венчурного финансирования в нашем регионе.

Для выхода венчурной индустрии на новый качественный уровень необходимо:

1. Создать на уровне правительства единый орган, координирующий деятельность всей системы венчурного финансирования. Он может быть образован как межведомственная комиссия и должен осуществлять ряд общих функций управления. В частности, это:

– определение приоритетных направлений финансирования инноваций, исходя из приоритетных направлений развития науки, технологий и техники Российской Федерации, рыночной конъюнктуры и имеющихся в регионах наработок;

– контроль за эффективностью расходования как бюджетных финансовых вложений, так и средств региональных отделений РВК;

– регулирование направлений развития ОАО «Российская венчурная компания» в зависимости от изменений мировой и национальной рыночной конъюнктуры.

2. Подготовить и принять отдельный закон о федеральных фондах венчурного капитала. В данном законе предлагается определить статус и функции федеральных инвестиционных фондов венчурного капитала как института финансового рынка, способствующего финансированию инвестиционных проектов инновационных малых предприятий. Финансирование должно осуществляться за счет средств специальных фондов разного уровня бюджетной системы, внутренних ресурсов, венчурных инвестиций из внебюджетных источников, процентных доходов на инвестиции и льготных кредитов, выделяемых малым инвестиционным предприятиям, и иных доходов, не запрещенных российским законодательством.

Подобные фонды могли бы помочь в проведении единой экономической и финансовой политики в области финансовой поддержки малых инвестиционных предприятий. На этой основе было бы легче принять совокупность правовых норм, регулирующих частный сектор и процесс развития сугубо российских частных фондов венчурного капитала и управляющих компаний.

3. Провести пакетное изменение действующего законодательства (внести поправки в уже принятые законопроекты).

4. Ориентация венчурных фондов на массовое создание инновационных предприятий не только в развитых, но и в экономически проблемных российских регионах, так как во всем мире инструменты венчурного финансирования активно используются для «вытягивания из болота» депрессивных секторов. Анализ мирового опыта показывает: из всех возможных стратегий регионального развития инновационные стратегии являются самым эффективным инструментом не только «подъема» экономики региона, но и повышения его стратегической конкурентоспособности[83].

---

[82] Приказ Федеральной службы по финансовым рынкам от 30.03.2005 № 05-8/пз-н «Об утверждении Положения о составе и структуре активов акционерных инвестиционных фондов и активов паевых инвестиционных фондов».

[83] Гуриева Л. К. О некоторых проблемах развития российского венчура // Финансы. 2007. № 1.

5. Содействовать повышению образования в области венчурной деятельности путем обучения специалистов, а также разработать целевую программу по практической подготовке будущих венчурных экспертов путем внедрения их в зарубежный венчурный фонд для получения необходимого практического опыта.

В современной России сложилась ситуация, когда существуют предприятия, имеющие потребность в капитале для реализации инвестиционных проектов, и инвесторы, готовые вкладывать в проекты с длительным сроком реализации, но с высокой рентабельностью. И именно эффективная и комплексная поддержка развития рынка венчурного капитала государством может оказать благоприятное воздействие на динамику его развития, учитывая сложную специфику ведения бизнеса в России.

Предлагаемые меры по развитию венчурной индустрии могут привести к активизации деятельности венчурных фондов в регионах, будут способствовать формированию необходимых условий для ускоренного производства инноваций и выведению на рынок высокотехнологичной продукции.

Литература

Гуриева Л. К. О некоторых проблемах развития российского венчура // Финансы. 2007. № 1.

Зубков И. В. Основные направления государственной поддержки венчурной индустрии в России // Финансы и кредит. 2006. № 21.

Ибадова Л. Т. Венчурное финансирование малого предпринимательства // Финансы и кредит. 2006. № 4.

Куллэ Т. А., Рогова Е. М. Партнерство государства и венчурного капитала в организации финансирования инновационного бизнеса в промышленности // Инновации. 2006. № 4.

Мацнев О. Венчурное предпринимательство: мировой опыт и отечественная практика // Вопросы экономики. 2006. № 5.

Сергиенко Я., Френкель А. венчурные инвестиции и инновационная активность // Вопросы экономики. 2006. № 5.

Намнясев Виталий Вячеславович,
к. ю. н., доцент кафедры специальных
юридических дисциплин
Волгоградского института бизнеса,
кандидат юридических наук
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Некоторые проблемы социальной обусловленности уголовной ответственности за воспрепятствование осуществлению правосудия и производства предварительного расследования (ст. 294 УК РФ)

Problems of Social Dependence of Criminal Responsibility for Obstruction of Justice and Pursuing of Preliminary Investigation (Article 294 of the CCRF)

В статье рассматриваются социальная обоснованность и эффективность криминализации воспрепятствования осуществлению правосудия и производству предварительного расследования (ст. 294 УК РФ).

The paper is devoted to the social relevance and the efficiency of criminalization of obstruction of justice and pursuing of preliminary investigation (Article 294 of the CCRF).

Ключевые слова: государство, норма, закон, правосудие.

Развитие российского государства и совершенствование его законодательства на протяжении веков были неразрывно связаны с деятельностью судебной системы как неотъемлемого атрибута власти. Необходимость уголовно-правовой защиты судебных органов в России существовала при любом строе. И в настоящее время для эффективной защиты этой общественной системы от наиболее опасных посягательств необходимы соответствующие уголовно-правовые нормы.

Объем и рамки уголовно-правовой охраны деятельности органов правосудия, предварительного расследования и дознания изменялись с развитием нашего общества и государства. В том числе это проявлялось и в изменении объема криминализируемых деяний, посягающих на эту деятельность.

Норма, предусматривающая ответственность за вмешательство в деятельность органов правосудия, была введена в УК РСФСР 1960 года только в 1989 году. Статья 176 УК РСФСР (вмешательство в разрешение судебных дел) предусматривала уголовно-правовую охрану от незаконных воздействий только на судей и народных заседателей. Криминализация в этом случае выступала в качестве средства защиты от опасных посягательств и одной из гарантий нормальной деятельности судебных органов, оставляя незащищенной не менее важную сферу – предварительное расследование и дознание.

Это положение было исправлено Законом Российской Федерации от 1 июля 1994 года, который ввёл в УК РСФСР статью 191 (воспрепятствование служебной деятельности прокурора, следователя или лица, производящего дознание)[84].

Таким образом, была устранена пробельность в законодательстве, так как законодатель, выделяя группу составов о посягательствах против правосудия, имел в виду не только суд, но и иные органы, участвующие в той или иной стадии (стадиях) деятельности по осуществлению задач правосудия.

Однако эта норма была помещена в главу преступлений против порядка управления, с чем вряд ли можно было согласиться, так как это противоречило порядку объединения норм по главам Особенной части УК в зависимости от объекта посягательства.

Статья 294 УК РФ объединила в себе содержание этих двух норм. При этом в ней точнее отражены признаки указанных деяний, и она стала компактнее.

---

[84] Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 10. Ст. 1109.

Однако полученные данные свидетельствуют о том, что в настоящее время почти отсутствует судебно-следственная практика применения рассматриваемой нормы (так же, как до этого крайне редко применялись ст. 176^1 и 191^3 УК РСФСР).

Так, согласно статистическим данным в Российской Федерации за последние десять лет в год регистрировалось от 30 до 53 преступлений, предусмотренных ст. 294 УК РФ[85].

Анализ существующей следственно-судебной практики может привести к мысли о необходимости декриминализации данного деяния. Однако, по нашему мнению, данная норма была включена в УК правильно, в соответствии с существующими основаниями и принципами криминализации.

Определяя социальную обоснованность и эффективность криминализации вмешательства в деятельность органов правосудия и предварительного расследования в действующем уголовном законодательстве, традиционно учитываются следующие показатели: распространенность деяния; соответствие принимаемой нормы Конституции и иным законодательным актам Российской Федерации; её соответствие нормам международного права; возможность реализации нормы; необходимость нормы с точки зрения пробельности закона; определенность и единство используемой терминологии; полнота состава; динамика воспрепятствования осуществлению правосудия и производству предварительного расследования как определенного вида общественно опасного деяния.

На необходимость учета названных нами показателей, влияющих на социальную обоснованность и эффективность криминализации в деятельность органов правосудия и предварительного расследования, обращалось внимание в научной литературе[86].

Воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования, как вид преступного посягательства, характеризуется высокой степенью латентности. Одной из причин такого положения является то, что работники правоохранительных органов весьма редко обращаются в компетентные органы в связи с фактами вмешательства в их деятельность.

При криминализации названного деяния важно учитывать распространенность нарушений определенных общественных отношений. Работники органов правосудия, предварительного следствия и дознаватели, нередко подвергаются противоправному воздействию со стороны субъектов, которые стремятся воспрепятствовать их нормальной деятельности.

Наши исследования показывают, что из 187 опрошенных сотрудников правоохранительных органов 158 (84,49%) человек подвергались противоправному воздействию, на них оказывалось давление со стороны лиц, заинтересованных в исходе конкретных уголовных дел. В ряде случаев (38,91%) такое воздействие имело место неоднократно в процессе расследования даже одного преступления. Оно осуществлялось одним или несколькими лицами.

Тем не менее, в настоящее время ст. 294 УК применяется крайне редко.

Проведенное исследование показало, что, несмотря на распространенность преступных, посягательств, предусмотренных ст. 294 УК, они почти всегда остаются латентными. Только 62 сотрудника (39,24%), на которых оказывалось противоправное воздействие, информировали об этом непосредственных руководителей.

Проверка этих данных проводилась лишь в 45,16% случаев, но ни по одному факту уголовные дела возбуждены не были.

Большинство работников правоохранительных органов (60,76%), подвергнувшихся неправомерному воздействию, официально не сообщали об этом своему руководству и не

---

[85] Использованы данные, содержащиеся в работах: Преступность и реформы в России / Под ред. проф. А. И. Долговой. М., 2002; Тенденции преступности, ее организованности, закон и опыт борьбы с терроризмом / Под ред. проф. А. И. Долговой. М., 2006.

[86] См.: Основания уголовно-правового запрета (криминализация и декриминализация). М., 1982. С. 202–215.

ставили вопрос о привлечении виновных лиц к уголовной ответственности. Это объясняется следующими причинами: неверие в принятие действенных мер по фактам воспрепятствования их деятельности (69,79%); опасение неблагоприятных последствий для себя и своих близких (14,58%); незнание порядка и процедуры обращения по фактам воспрепятствования их деятельности (7,29%); незнание уголовно-правового запрета о воспрепятствовании правоохранительной деятельности в УК (5,21%); уверенность в возможности самостоятельного предотвращения негативных последствий противоправного воздействия (3,13%).

Не менее важным является определение видов преступлений, при расследовании которых было оказано давление на должностных лиц правоохранительных органов.

Чаще всего противоправное воздействие оказывается на сотрудников правоохранительных органов в связи с расследованием (рассмотрением) преступлений, предусматривающих ответственность за: убийство (ст. 105); умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (ст. 111); умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью (ст. 112); изнасилование (ст. 131); кража (ст. 158); мошенничество (ст. 159); грабеж (ст. 161); разбой (ст. 162); вымогательство (ст. 163); незаконное приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка наркотических средств или психотропных веществ или их аналогов (ст. 228); незаконное производство, сбыт или пересылка наркотических средств, психитропных веществ или их аналогов (ст. 228^{1}); нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств (ст. 264); злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285); превышение должностных полномочий (ст. 286); получение взятки (ст. 290); дача взятки (ст. 291). Из приведенных данных видно, что факты вмешательств имеют место по наиболее распространенным и часто совершаемым преступлениям, неблагоприятная динамика роста которых наблюдается в последнее время.

Приведенные данные свидетельствуют об актуальности и обоснованности законодательного закрепления названной уголовно-правовой нормы, поскольку факты воспрепятствования осуществлению правосудия и производству предварительного расследования весьма распространены. Отсутствие борьбы с этим видом преступлений, сложившееся в настоящее время в правоохранительной деятельности, усугубляет ситуацию и приводит к безнаказанности, вседозволенности и подрыву авторитета судебных и правоохранительных органов.

Существование этой нормы отвечает и требованиям статьи 120 Конституции Российской Федерации, где провозглашено, что: «судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону».

Аналогичные положения закреплены в УПК РФ; Законе «О статусе судей в Российской Федерации»; «О судебной системе Российской Федерации» и других нормативных актах.

Изложенное подтверждает соответствие статьи 294 УК, Конституции и другим правовым актам Российской Федерации.

Положения, изложенные в ст. 294 УК, соответствуют не только законодательству Российской Федерации, но и международным правовым актам.

Так, основные принципы независимости судебной власти определены на Седьмом Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшемся в августе-сентябре 1985 г. в г. Милане (Италия) и одобрены на 40-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (резолюция 40/146 от 13 декабря 1985 г.). Например, в Резолюции ООН отмечено, что «независимость судебной власти должна быть гарантирована государством и закреплена в конституции либо в законах страны». Это решение предписывает государствам заботиться о своих судебных органах и принимать меры по обеспечению их нормального функционирования: «судебная власть должна выносить свои решения беспристрастно, на основе фактов и в соответствии с законом, при исключении любых прямых или косвенных ограничений, неправомерных влияний, побуждений, давления, угроз и помех, откуда бы они не

исходили и чем бы ни мотивировались... Не должно допускаться никакое неправомерное вмешательство в судебную процедуру»[87].

Европейский суд по правам человека в своих решениях пришел к выводу, что недопустимым является вмешательство в деятельность суда, если оно:

- подпадает под определение «принципа давления на суд» – т. е. имеет место попытка оказать давление на одну из сторон процесса либо состав суда;

- подпадает под определение «принципа предвосхищения судебного решения» - если имеют место внесудебные оглашения или публикация материалов, которые предвосхищают судебное решение или могут вызвать у общественности преждевременные представления об итогах незавершенного судебного разбирательства.

В то же время допускается вмешательство кого бы то ни было в деятельность суда, если оно соответствует условиям, определенным в ч. 2 ст. 10 Европейской конвенции по правам человека, предусмотрено национальным законом и необходимо в демократическом обществе: в интересах обеспечения национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка; в целях предотвращения беспорядков и преступлений; для охраны здоровья и нравственности; для защиты репутации и прав других лиц; для предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально; обеспечения авторитета и беспристрастности самого правосудия.

Из приведенных выше документов видно, что статья 294 УК полностью соответствует международно-правовым нормам, обеспечивая действительную, а не только провозглашенную независимость судей.

Необходимость криминализации деяния определяется главным образом общественной опасностью посягательства. Общественная опасность - наиболее существенный признак преступления, его основное социальное свойство.

Оценивая общественную опасность рассматриваемого деяния, необходимо, в первую очередь, учесть ущерб или возможность его причинения общественным отношениям в сфере отправления правосудия, предварительного расследования или дознания.

Состав преступления, предусмотренного ст. 294 УК, сконструирован как формальный и, следовательно, преступление следует считать оконченным с момента вмешательства, независимо от того, добился ли виновный желаемого для себя или других лиц результата. Таким результатом может быть отмена обвинительного или оправдательного приговора, прекращение уголовного дела, освобождение обвиняемого из-под стражи и т.д.

Согласно результатам проведенных нами исследований, было установлено, что оказанное на работников правоохранительной системы неправомерное воздействие повлекло за собой конкретные нежелательные последствия (72,15%). В 16 случаях (14,04%) было отмечено, что неправомерное воздействие приводило к затруднениям в процессе судебного разбирательства, предварительного расследования или дознания, которые выражались, например, в увеличении времени следствия, вынужденном простое в работе, привлечении дополнительных сил и средств и т.п.

В 98 случаях (85,96%) неправомерное воздействие приводило к конкретным юридически значимым последствиям, среди которых наиболее распространены следующие: вынужденное продление в установленном законом порядке сроков предварительного расследования (30,61%); прекращение уголовных дел по различным основаниям (23,47%); изменение меры пресечения (15,31%); передача дела в производство другому судье, следователю, дознавателю (13,27%).

Другие юридически значимые последствия встречались реже и в целом составили 17,34%. К ним следует отнести смягчение наказания, невыявление и непривлечение соучастников преступления к уголовной ответственности и др.

Необходимо отметить, что количество юридически значимых последствий и затруднений при расследовании и разрешении уголовных дел зависит и от профессиональных навыков и опытности работников предварительного расследования и правосудия.

---

[87] Российский Бюллетень по правам человека. Вып. 3. М., 1994. С. 125–126.

В каждом конкретном случае нужно устанавливать связь названных нами последствий с фактом воспрепятствования, т. к. затруднения могут быть вызваны другими объективными и субъективными причинами, не имеющими отношения к этому преступлению. Данные последствия не должны влиять на определение момента окончания преступления, но их необходимо учитывать при назначении наказания судом.

Указанные обстоятельства, не влияя на квалификацию преступления, еще раз подтверждают необходимость существования анализируемой нормы.

В заключение следует отметить, в последнее время рост преступности в России сопровождается повышением противоправной активности разного рода лиц, стремящихся любой ценой избежать уголовной ответственности за совершенные преступления. Они используют различные формы вмешательства в деятельность органов правосудия и предварительного расследования. Поэтому надлежащее применение ст. 294 УК будет способствовать эффективной борьбе с этим видом преступной деятельности.

Уголовно-правовая охрана нормального, беспрепятственного отправления правосудия и производства предварительного расследования должна быть отнесена к числу правовых гарантий их реального осуществления.

Тазабаев Резван Хизбулаевич,
соискатель Кисловодского института
экономики и права
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Криминологические аспекты обеспечения безопасности жизнедеятельности населения Чеченской Республики
Criminological Aspects of Life Safety Insurance of the Population of the Chechen Republic

Анализируется состояние проблемы обеспечения личной и имущественной безопасности жителей Чеченской Республики и те меры, которые принимает ее руководство по снижению уровня криминальных опасностей.

The author of the article gives his opinion of the situation and main problems of safety in the sphere of personal and property of the population of the Chechen Republic.

Ключевые слова: личная и имущественная безопасность, преступность, предупреждение, криминологический анализ.

Актуальность рассматриваемой нами проблемы не вызывает сомнения, поскольку ее положительное решение будет способствовать поступательному развитию республики. В этой связи необходимо подчеркнуть, что проблема обеспечения личной и имущественной безопасности граждан Чеченской Республики постоянно находится в центре внимания ее руководства.

Подтверждением служит утверждение Постановлением Правительства Чеченской Республики в декабре 2007 года «Комплексной программы профилактики правонарушений в Чеченской Республике на 2008–2010 годы»[88], инициированной лично Президентом Рамзаном Кадыровым. В соответствии с этим Постановлением в МВД по Чеченской Республике создана постоянно действующая комиссия по реализации данной программы. Возглавить работу комиссии Президент Республики поручил лично Министру внутренних дел, генерал-лейтенанту милиции Руслану Алханову.

Основной целью указанной Комплексной программы является «**обеспечение безопасности граждан на территории республики**». В числе основных задач перечислены также: «снижение уровня преступности, профилактика правонарушений террористической и

[88] Комплексная программа профилактики правонарушений в Чеченской Республике на 2008–2010 годы. Грозный, декабрь 2007 г.

экстремистской направленности, активизация борьбы с пьянством, алкоголизмом, наркоманией, беспризорностью и безнадзорностью несовершеннолетних, незаконной миграцией, оптимизация работы по предупреждению и профилактике правонарушений, совершаемых на улице и в общественных местах».

Важно подчеркнуть, что в систему субъектов профилактики правонарушений вошли органы законодательной и исполнительной власти республики, территориальные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, организации, предприятия, учреждения, политические партии, общественные организации, различные ассоциации и фонды. При этом данная программа финансируется из бюджета Чеченской Республики, а ее реализация рассчитана до конца 2010 года.

На очередном заседании постоянно действующей комиссии МВД по Чеченской Республике по реализации рассматриваемой программы заместитель министра – начальник милиции общественной безопасности МВД республики Р. Эдилов – подчеркнул, что «эффективность профилактической работы, проводимой в рамках Комплексной программы, должна измеряться, в первую очередь, **снижением уровня преступности** в Республике». На совещании было также подчеркнуто, что в результате внедрения многоуровневой системы профилактики правонарушений наметились положительные тенденции, а именно: заметное снижение количества совершаемых в Республике преступлений, в том числе против личной и имущественной безопасности граждан.

Особого внимания заслуживает предложенный МВД по Чеченской Республике проект закона «О народных дружинах» и разработанное «Положение о студенческих отрядах правопорядка вузов Чеченской Республики», представленные на утверждение Правительству Чеченской Республики.

Исходя из приоритета политики в отношении подрастающего поколения не менее актуально распоряжение Правительства республики о выделении средств на введение в школах должностей «школьных» инспекторов по делам несовершеннолетних.

Одним из важных направлений их работы должна стать профилактика наркомании, которая, к сожалению, остается одной из острейших социальных проблем в республике.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что в результате планомерных усилий руководства Чеченской Республики отмечается снижение оборота наркотических средств. Так, если в 2002 году коэффициент данного вида преступления составил 127,1 (на 100 000 населения), то в 2006 году – уже 49,7, т.е. на лицо снижение в 2,5 раза (!). Еще значительнее результаты этих усилий видны при сравнительном анализе представленных в таблице 1 коэффициентов наиболее опасных преступлений против личности.

Таблица 1

Состояние и структура насильственных преступлений против личности и здоровья граждан Чеченской Республики за период с 2002 по 2006 гг.
(на основе данных ИЦ МВД РФ, 2007 г.)

Показатели/годы	Число преступлений на 100 000 человек всего населения (в коэффициентах)		
Виды преступлений	2002	2006	В среднем за период 2002–2006 гг.
Всего преступлений против личности	237,1	31,3	100,2
Убийства и покушение на убийство	115,3	21,5	63,6
Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью	11,8	3,8	7,3
Изнасилования и покушение на изнасилование	1,0	1,5	1,5

Разбои[89]	62,9	8,2	32,5
Хулиганства	23,7	4,3	11,2
Оборот наркотических средств[90]	127,1	49,7	71,6

Приведенные данные наглядно подтверждают тенденцию к снижению уровня основных преступлений и, в частности, убийств и покушений на убийство – в 5,5 раза, умышленного причинения тяжкого вреда здоровью – в 3,0 раза, разбоев – в 8,8 раза, хулиганства – в 6,0 раз. За анализируемый нами период коэффициент изнасилований вырос на 50%. В связи с этим фактом требуется, на наш взгляд, дальнейшее углубленное изучение причин выявленной тенденции.

Вместе с тем необходимо провести дополнительный анализ факторов, повлекших столь значительное снижение приведенных выше коэффициентов преступлений. Тем более, что они непосредственно определяют уровень обеспечения личной безопасности населения республики.

Дополнительную информацию о сложившейся ситуации дает углубленный сравнительный анализ состояния насильственных преступлений в регионах, непосредственно граничащих с Чеченской Республикой, а также в ЮФО и в целом по России. Анализ проводился нами на основе статистических данных ИЦ МВД РФ. Результаты представлены в сравнительной таблице 2.

Таблица 2

Состояние и структура насильственных преступлений против личности и здоровья граждан регионов ЮФО России в 2006 г. (на основании данных ИЦ МВД РФ, 2007 г.)

Показатели/ Регионы	Число преступлений на 100 000 человек всего населения (в коэффициентах)							
Виды преступлений	Чеченская Республика	Респ. Ингушетия	Респ. Северная Осетия-Алания	Респ. Дагестан	Ставропольский край	В среднем по анализируемым регионам	В среднем по ЮФО	Всего в России
Всего преступлений против личности	31,1	19,5	42,1	34,0	70,1	39,4	65,5	107,7
Убийства и окушения на убийство	21,5	12,1	15,9	9,2	13,0	14,3	13,7	19,2
Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью	3,8	1,4	9,8	7,2	23,1	9,6	18,8	36,0
Изнасилования и покушение на изнасилование	1,5	0,6	2,7	3,3	4,1	2,4	4,4	6,2
Разбои	8,2	5,5	16,1	7,0	30,0	8,0	22,6	41,9
Хулиганства	4,3	4,1	10,5	7,0	9,4	7,1	8,8	20,1
ДТП (тяжесть последствий)	23,3	18,9	15,5	21,7	12,2	18,3	13,5	10,3
Погибшие от пожаров	3,1	0,6	2,6	1,4	7,6	3,1	7,2	11,5
Оборот наркотических средств	49,7	103,1	171,0	60,0	158,5	108,2	140,3	148,5

Полученные данные наглядно свидетельствуют о том, что уровень ДТП (тяжесть последствий – коэффициент 23,3) значительно превышает аналогичные данные как в среднем

[89] Данный вид преступлений имеет корыстно-насильственную направленность, однако мы сознательно рассматриваем его именно в контексте анализа насильственных преступлений против личности и здоровья граждан.

[90] Преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов, и сильнодействующих веществ (совокупность данных преступлений носит двойственный характер, они направлены и против личности – здоровья человека и против имущества граждан – в форме материальных затрат на приобретение данных веществ).

по анализируемым пяти регионам (18,3), так и в среднем по ЮФО (13,5), и более чем в 2,5 раза (10,3) по России.

Коэффициент убийств и покушений на убийство в Чеченской Республике за этот период был самым высоким как по России, так и в среднем по ЮФО и изученным нами статистическим данным в пяти регионах (он составил 21,5 на 100 000 человек всего населения). Коэффициент разбоев (8,2) незначительно превышал средний показатель по анализируемым пяти регионам – 8,0. Вместе с тем он был значительно ниже среднего значения по ЮФО (22,6) и в целом по России (41,9). Достаточно высоким был коэффициент погибших от пожаров (3,1), хотя он и был равен среднему показателю по пяти регионам (3,1). В то же время он был в 2,3 раза ниже, чем в среднем по ЮФО (7,2) и в 3,2 раза ниже, чем в среднем по России (11,5).

Приведенная выше информация, как с точки зрения криминологии, так и в плане совершенствования организации борьбы с преступностью и ее предупреждения, позволяет определить пути дальнейшего исследования именно данных видов преступности.

Подтверждением правильности курса Правительства и практической деятельности МВД по Чеченской Республике является значительное снижение (по итогам 2007 года (на 32,1%) количества зарегистрированных особо тяжких преступлений, вызывающих широкий общественный резонанс, т.е. таких как убийства, разбойные нападения, грабежи.

Проведенный нами анализ состояния и структуры преступлений против собственности (имущества) граждан Чеченской Республики за период с 2002 по 2006 гг. показывает, что и в данном аспекте полученные результаты почти соответствуют тенденциям, выявленным нами выше. Вместе с тем они не так четко выражены, и снижение коэффициентов в среднем составило 2,2 раза. Отмеченное хорошо прослеживается на представленных в таблице 3 данных, построенных нами на основе ИЦ МВД РФ за 2007 год.

Таблица 3

Состояние и структура преступлений против собственности (имущества) граждан Чеченской Республики за период с 2002 по 2006 гг.

Показатели/годы	Число преступлений на 100 000 человек всего населения (в коэффициентах)					
Виды преступлений	2002	2003	2004	2005	2006	В среднем за 5 лет
Всего преступлений против собственности	240,5	268,0	189,0	228,4	188,8	222,9
Кражи	86,5	80,4	51,6	78,9	41,5	67,8
Грабежи[91]	10,9	7,1	2,8	5,8	4.7	6.3

Вместе с тем более углубленный сравнительный анализ состояния и структуры преступлений против собственности (имущества) граждан пяти регионов ЮФО России в 2006 г. (по данным ИЦ МВД РФ, 2007 г.) убедительно подтвердил правильность политики и конкретной деятельности Правительства Чеченской Республики по предупреждению данной категории преступлений. В итоге коэффициенты краж и грабежей (за исключением статистических данных по Республике Ингушетия) оказались самыми низкими в сравнении как со всеми регионами ЮФО, так и с теми из них, которые непосредственно граничат с Чеченской Республикой (таблица 4).

---

[91] Данный вид преступления имеет корыстно-насильственную направленность, однако мы сознательно рассматриваем его именно в контексте анализа корыстных преступлений против собственности (имущества) граждан.

Таблица 4

Состояние и структура преступлений против собственности (имущества) граждан регионов ЮФО России в 2006 г. (по данным ИЦ МВД РФ, 2007 г.)

Показатели/ Регионы	Число преступлений на 100 000 человек всего населения (в коэффициентах)							
Виды преступлений	Чечен-ская Республ-лика	Респ. Ингуше-тия	Респ. Северная Осетия-Алания	Респ. Дагестан	Ставро-поль-ский край	В среднем по анализи-руемым регионам	В среднем по ЮФО	Всего в России
Всего преступлений против собственности	188,8	128,6	570,1	270,8	1060,4	443,6	983,4	1776,4
Кражи	41,5	54,2	377,7	154,4	701,0	265,2	645,2	1174,7
Грабежи	4,7	3,7	52,3	24,6	90,5	35,1	110,8	250,3

Успехи в борьбе с преступлениями, нарушающими личную и имущественную безопасность населения нашей Республики, в определенной степени определяются и деятельностью созданной при МВД научно-практической секции. В функции данной секции входят решение практически значимых проблем, внедрение научной продукции в деятельность ОВД, распространение передового опыта, а также осуществление взаимодействия с научно-исследовательскими и образовательными учреждениями высшего профессионального образования МВД России по вопросам научного обеспечения основных направлений борьбы с преступностью и ее предупреждения.

В частности, только по результатам 2007 года усилиями этой секции было разработано свыше ста рекомендаций и пособий по различным направлениям деятельности МВД по Чеченской Республики, в том числе в сфере предупреждения преступлений против личной и имущественной безопасности населения.

Особое внимание МВД по Чеченской Республике было направлено на совершенствование работы участковых уполномоченных милиции с населением, а также на совершенствование деятельности по предупреждению правонарушений среди несовершеннолетних.

Значительную роль в борьбе с преступностью и предупреждении преступлений против личной и имущественной безопасности населения играет и Экспертно-криминалистический Центр Республики. Так, в 2007 году Центр провел более 13 000 исследований и проверок по криминалистическим учетам. В связи с ростом ДТП, особенно повлекших за собой смерть или тяжелые ранения пострадавших, Центр значительно расширил автотехнические экспертизы с тем, чтобы сократить данный вид преступлений. Значительное внимание в Республике уделяется предупреждению преступности несовершеннолетних, а также снижению уровня наркомании в их среде.

В итоге за анализируемый нами период отмечена устойчивая тенденция к снижению числа преступлений, совершаемых несовершеннолетними. Достигнутый результат - следствие того пристального внимания, которое уделяет Президент Чеченской Республике работе с подрастающим поколением. Личными усилиями Рамзана Кадырова обеспечены организация и успешное функционирование более тысячи различных секций и кружков по интересам для детей и подростков.

В республике также регулярно проводятся различные профилактические мероприятия. Например, такие как: «Милиция и дети», «Стоп, наркотики!» и др.

В заключение следует подчеркнуть, что, несмотря на видимые успехи в борьбе с преступностью и повышение уровня обеспечения личной и имущественной безопасности населения Чеченской Республики за рассматриваемый период, необходимо не останавливаться на достигнутом и продолжить исследования данных актуальных проблем.

Пикуров Олег Николаевич,
к. ю. н., доцент,
помощник прокурора Волгоградской области
по правовому обеспечению
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Личность несовершеннолетнего преступника
A Personality of Juvenile Criminal

Статья посвящена личности несовершеннолетнего преступника. Автором даются основные характеристики этого понятия; приводятся различные точки зрения по поводу его содержания, исследуется соотношение биологического и социального начал в девиантном поведении подростков; затрагиваются иные вопросы, имеющие значение для профилактики преступлений несовершеннолетних.

This article is about a personality of juvenile criminal. The author outlines the main descriptions of this conception. The different points of view about the content of this conception. The correlation of biological and social origin in deviant behavior of adolescents is also researched in it. The author broaches the other questions, which are important for prevention of crimes, committed by juvenile criminals.

Ключевые слова: криминология, личность, преступление, девиантность, деструктивное поведение.

Имеющиеся в криминологии определения личности преступника различались между собой на протяжении всего периода изучения данного явления. Достаточно интенсивно развивалось учение о личности преступника в советский период развития юридической науки. Так, по мнению К. Е. Игошева, «преступник есть временный социальный тип личности, представляющий общественную опасность ввиду того, что она наносит (может нанести) вред обществу преступными действиями, совершение которых влечёт за собой уголовную ответственность»[92]. Подобное определение в большей мере включает социологический, чем юридический компонент, поскольку допускает возможность наличия общественной опасности самой личности как таковой ещё до совершения реальных действий, что выражается в цитированных выше словах: «может нанести вред обществу». Вместе с тем, в чуть более поздний период времени высказывались и прямо противоположные точки зрения о том, что под «личностью несовершеннолетнего преступника» следует понимать только конкретного несовершеннолетнего, при этом критиковались попытки выведения обобщённой модели подростка-правонарушителя[93]. Однако в таком случае не учитывается, что, несмотря на индивидуальность каждого лица, типичные свойства личности правонарушителей могут быть сгруппированы по тем или иным признакам и служить предметом изучения для использования в борьбе деяниями, ими совершаемыми. В этой связи закономерным будет являться вывод о том, что «личность преступника в процессе совершения преступления проявляет себя в динамике, оставляя криминалистически значимую гомологическую следовую информацию, которая отображает личностные особенности лица, совершившего данное преступление»[94]. Не являясь определением, такое утверждение тем не менее позволяет выделить один из признаков свойств

---

[92] Игошев К. Е. Типология личности преступника и мотивация преступного поведения. Горький, 1974. С. 20.

[93] Фрис П. Л. О ранней профилактике преступлений несовершеннолетних // Межвуз. науч. сб. «Личность преступника и уголовная ответственность». Саратов, 1981. С. 47–48.

[94] Демидов Н. И. Изучение личности преступника в процессе расследования: Автореферат дисс. на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Волгоград, 2003. С. 5.

личности преступника – проявление его в конкретном деянии. Вероятно, подобное отображение дало повод для утверждения о том, что «личность преступника – это система социально-демографических, социально-ролевых и социально-психологических свойств субъекта преступления»[95]. По мнению автора настоящей работы, слабой стороной такого определения является жёсткая привязка криминологического понятия личности преступника к уголовно-правовому понятию субъекта преступления. Безусловно, связь между ними существует. Однако в то время, как первое является «живой» характеристикой свойств группы лиц, совершивших преступление, обладающих индивидуальными признаками, второе служит лишь для оперирования при квалификации деяний и содержит «скупую» (с точки зрения криминологии) информацию о любом физическом вменяемом лице, достигшем уголовно наказуемого возраста.

Существуют в научной литературе предложения и вовсе отказаться от поиска личности преступника в связи с недоказанностью и недоказуемостью в принципе наличия структуры свойств и особенностей, ориентирующих человека на выбор антиобщественного варианта поведения[96]. Другой своеобразный вариант отрицания такого понятия высказан Л. В. Кондратюком: «...мы исходим из того, что имеющие психодуховную природу основания преступности как элементы её детерминации (они необходимы, но недостаточны) заложены в каждом человеке. Именно в этой связи само понятие «личность преступника» нам кажется не конструктивным и могущим вводить в заблуждение хотя бы в связи с тем, что оно полагает априорное существование «личности непреступника» – некой стерильной человеческой категории»[97]. То есть здесь каждый человек предстает потенциально опасным в плане возможности совершить преступление. О девиантности каждого человека говорит и С. Л. Сибиряков[98]. В результате, как это ни парадоксально, но получена, хотя и в несколько ином ракурсе, приведённая в начале настоящее главы точка зрения профессора Игошева К. Е. про заранее установленные свойства личности, которые могут привести к совершению общественно опасного деяния.

Саму же личность Б.С. Волков, например, определяет как «совокупность наиболее характерных черт и особенностей, которые определяют человека как социальное существо и в то же время в наибольшей мере выражают его индивидуальность и неповторимость»[99]. Следовательно, личность преступника должна отличаться наличием специфических «преступных» свойств, однако о таковых можно вести речь лишь в том случае, если в наличии уже имеется виновно совершённое общественно опасное деяние, запрещённое уголовным законом под страхом наказания.

В юридической литературе М. Г. Миненок и Д. М. Миненок высказали справедливое мнение о том, что «понятие «личность преступника» определяется объективным отличительным признаком – совершением преступления»[100]. Далее, взяв за основу определение, предложенное в учебнике криминологии под ред. В. Н. Кудрявцева и В. Е. Эминова, эти же авторы рассматривают содержание термина «личности преступника» как «совокупность интегрированных в ней социально значимых негативных свойств, образовавшихся в процессе многообразных и систематических взаимодействий с другими людьми»[101]. Ю. М. Антонян указывает, что «Личность преступника – это личность человека, который совершил

---

[95] Курс уголовного права. Том 1. Общая часть. Учение о преступлении (под ред. Н. Ф.Кузнецовой, И. М. Тяжковой). М., 2002.

[96] См.: Яковлев А. М. Теория криминологии и социальная практика. М., 1985. С. 96.

[97] Кондратюк Л. В. Антропология преступления (микрориминология). М., 2001. С. 85.

[98] См.: Сибиряков С. Л. Предупреждение девиантного поведения молодёжи: Автореферат дис. д-ра юрид. наук. М., 1988. С. 13.

[99] Волков Б. С. Мотивы преступлений. Казань: Изд-во Казанского университета, 1982. С. 81.

[100] Миненок М. Г., Миненок Д. М. Корысть. Криминологические и уголовно-правовые проблемы. СПб., 2001. С. 58.

[101] Цит. по: Миненок М. Г., Миненок Д. М. Корысть. Криминологические и уголовно-правовые проблемы. СПб., 2001. С. 59.

преступление вследствие присущих ему психологических особенностей, антиобщественных взглядов, отрицательного отношения к нравственным ценностям и выбора общественно опасного пути для удовлетворения своих потребностей или непроявления необходимой активности в предотвращении отрицательного результата».[102]

Таким образом, следует сделать вывод о том, что, говоря о личности преступника, мы подразумеваем не просто «потенциально вероятных преступников», а только тех, в которых реализовались заложенные в каждом человеке основы деструктивного поведения. Следует отметить, что и сама по себе склонность к правонарушениям может быть различной степени, по-разному реализовываться в одних и тех же условиях, разными могут быть внешние факторы воздействия и т.п. Например, в случае отсутствия организованного досуга несовершеннолетние одного из типов личности будут формироваться в преступные группировки, а другие – скучать, но на преступления не пойдут. Однако это ещё не значит, что вторая категория «застрахована» от преступного поведения: они могут проявить себя в совершенно иных антиобщественных действиях. Но соответственно разным должен быть подход к работе с первой и второй группами. При этом следует иметь ввиду, что изучается «личность преступника» (то есть лиц, реализовавших в антиобщественном деянии свои отрицательные свойства), а полученные результаты применяются с целью предупреждения возможных последствий проявления антисоциальных свойств лиц, в таких деяниях участия не принимавших.

В этой части работы хотелось бы привести позицию Таганцева Н.С., которым ещё в начале прошлого века дан наиболее оптимальный вариант решения проблемы места «личности преступника» и его назначения: «…объектом уголовной кары является личная преступность, совокупность личных данных, предрасполагающих к преступлению. Сюда должны быть отнесены и органические, или физиологические, особенности виновного, состояние и развитие его умственных способностей, темперамент, чувствительность, нервозность, временные патологические состояния – катары, страдания печени, зубная боль и т.п.; далее – условия, приобретённые жизнью и воспитанием, – дряблый характер, лень, податливость чувственным побуждениям, пьянство, подозрительность, скупость и т.п. Сумма этих условий, образуя состояние преступности, является объектом карательной деятельности, получающей, однако, своё применение лишь в том случае, когда это состояние проявилось в деянии»[103].

В чем же принципиальная своеобразность личности несовершеннолетнего преступника? В переходном между детством и взрослостью подростковом периоде (речь идет о том, который уголовным законодательством определён в 14-18 лет) несовершеннолетние ещё имеют детскую несформировавшуюся психику, легко поддаются чужому влиянию, подражают взрослым, но, в отличие от детей, уже способны совершать «взрослые» по степени сложности поступки. В этих свойствах личности – диспропорции между физическими возможностями, запросами и детским, по сути, уровнем развития, не позволяющим в полной мере оценивать все последствия своих действий, и состоит, на наш взгляд, первая из опасностей подростковой преступности. Однако нельзя абсолютизировать эту опасность, придавать ей значение непреложного вывода о необходимости уголовного преследования в каждом случае нестандартного или неадекватного поведения.

В литературе встречаются мнения о том, что «основанием ответственности несовершеннолетних выступает совершение преступления; предпосылкой – соответствие социального возраста календарному»[104]. Между тем соответствие социального возраста календарному служит лишь одним из условий, наличие которых обязательно для возможности привлечения лица к ответственности в случае совершения им противоправного деяния. Признание его предпосылкой предполагает объективное вменение, что в современном законодательстве недопустимо. Речь может идти лишь о выделении определённых свойств

---

[102] Антонян Ю. М., Кудрявцев В. Н., Эминов В. Е. Личность преступника. СПб., 2004. С. 16.
[103] Таганцев Н. С. Русское уголовное право. Т. 2. Тула, 2001. С. 112–113.
[104] Пудовочкин Ю. Е. Ответственность несовершеннолетних в уголовном праве: история и современность. Ставрополь, 2002. С. 162.

психики несовершеннолетнего человека, нуждающихся в пристальном внимание со стороны окружающих (в первую очередь родителей и педагогов) для корректировки и направления в соответствующем законопослушном русле при возникновении проблем адаптацией в обществе.

Такое исследование проведено профессором Сибиряковым С. Л., которым выделены следующие особенности личности несовершеннолетних и молодых взрослых, совершающих преступления:

«а) не полностью выработанную, сложившуюся и укрепившуюся социальную направленность … б) недостаточно развитые волю и чувства. …. в) неспособность контролировать своё поведение и эмоции в различных, особенно сложных жизненных ситуациях.»[105]

Исследования социальных работников комитета по делам семьи Администрации Ворошиловского района г. Волгограда, направленные на выявление специфических черт характера несовершеннолетних асоциальной направленности, показали следующие результаты. Наиболее ярко оказались выражены следующие особенности поведения, характера, общения исследуемых: подвижность, общительность, самостоятельность, отвлекаемость, недисциплинированность, стремление к лидерству. Для таких подростков важно, чтобы их не ограничивали в выборе общения с окружающими людьми, необходимо избегать строго регламентированного режима, жёсткого контроля со стороны взрослых. Среда должна быть разнообразной, с богатыми возможностями для проявления собственной активности подростков. Учебная или трудовая деятельность должна осуществляться в коллективе с возможностями смены обстановки и вида деятельности. Также такие черты, как: чувствительность к чужому мнению о себе, обострённая ранимость, частая смена настроения, искренняя привязанность, дружба. Подросткам необходимы эмоциональная поддержка, ободрение и похвала. Например, подростку Д. попытки строгого направления его деятельности и выбора контактов, строго регламентированный режим могут усилить проявление поведенческих нарушений: агрессивность, мелкие правонарушения. Как следствие, в процессе работы с ним необходимо обеспечение возможности широких контактов. Среда должна быть разнообразной, с богатыми возможностями для проявления активности подростка, но без излишнего эмоционального напряжения.

В социальную подструктуру личности правонарушителя включают два основных уровня: социальный опыт и направленность личности, оцениваемая с позиции социально-психологического анализа[106]. Из данных анализа конкретной личности в нашем примере просматривается непосредственное влияние психики несовершеннолетнего на его поведение в зависимости от условий воспитания. Влияние психофизических предпосылок на поведение человека в конкретной ситуации отмечалось ещё в позапрошлом веке Д. Дрилем: «В чем же кроются причины различия в деятельности этих лиц, действующих, по предположению, при одинаковой обстановке? Очевидно, в них самих, т.е. во всем складе их личностей, иначе, во всех особенностях их психофизических организаций… Все эти особенности, очевидно, – дефекты или пороки психофизической организации, при известных условиях делающие их обладателя мало или вовсе непригодным к самостоятельной жизни в обществе, нередко ставящей человека в подобные трудные положения»[107].

И. С. Ной, говоря о роли биологического в преступном поведении человека, указывал: «В свете современной науки особый интерес для криминолога представляют генетические закономерности. Связано это с тем, что без их познания вряд ли возможно объяснить

---

[105] Сибиряков С. Л. Предупреждение девиантного поведения молодежи (методологические и прикладные проблемы). Волгоград, 1998. С. 40.

[106] Липатов А. Е. Уголовно-правовая и криминологическая характеристика краж, совершаемых несовершеннолетними: Автореферат дис. канд. юрид. наук. М., 2004. С. 21.

[107] Дмитрий Дриль. Малолетние преступники. Этюд по вопросу о человеческой преступности, ее факторах и средствах борьбы с ней. М.: Типография А. И. Мамонтова и К°, 1884 г. (цит. по СПК «Гарант»).

индивидуальные особенности психики и тем самым понять особенности поведения, наблюдаемые при одинаковой макро- и микросреде. Ответ же на вопрос, почему при одних и тех же внешних условиях, в том числе и связанных с воспитанием, одни люди совершают преступления, а другие, которых абсолютное большинство, их не совершают, означал бы открытие главной тайны преступности»[108].

Зарубежными криминологами также предлагалась характеристика личности преступника, исходящая из того, что «социальные влияния падают на почву, имеющую в конечном итоге биологическое происхождение, значение которого в известных пределах всегда сохраняется»[109].

Итак, с учётом отмеченных выше основных признаков личность несовершеннолетнего преступника можно определить следующим образом: лицо в возрасте от 14 до18 лет, способное по уровню своего сознания и физического развития к совершению социально значимых действий, однако имеющее не до конца сформировавшуюся психику, детские, по сути, потребности и установки, у которого деструктивные свойства в сочетании с неблагоприятными внешними факторами проявили себя в совершении общественно опасного деяния.

В этой связи основной задачей органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних видится выявление условий, способствующих проявлению негативных факторов личности подростка, а также путей формирования тех её отрицательных качеств, которые воплощаются в дальнейшем в преступное поведение. Индивидуальность мер воздействия должна заключаться в необходимости «подбора ключика» к биологическим свойствам подростка, адаптирующим его в той или иной социальной среде.

Сибиряков Сергей Львович,
д. ю. н., профессор,
зав. кафедрой специальных юридических дисциплин
Волгоградского института бизнеса
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Комплексная система непрерывного юридического образования и правового просвещения населения (на примере Волгоградского региона)

An Integrated System of Continuous Legal Education and Legal Enlightenment of Population (by the Example of Volgograd Region)

Автор рассматривает проблемы подготовки кадров в регионе на примере учебного заведения с филиалами в малых городах и районах региона. В статье анализируется научно-исследовательская деятельность кадров.

The author analyses the problems of personnel training in the region by the example of an educational institution with branches in towns and districts of the region. The paper is concerned with research activities of the personnel.

Ключевые слова: кадры, научное исследование, анализ, система.

Актуальность рассматриваемой нами проблемы в целом не вызывает сомнения. В подтверждение этого тезиса приведем следующие дополнительные аргументы. Так, еще до вступления в должность Президента РФ Д. А. Медведев неоднократно поднимал вопрос о проблеме наличия массового правового нигилизма в стране и предлагал пути ее решения, в т. ч. в рамках курируемого им Национального Проекта в сфере образования.

Вступая в должность, в своей инаугурационной речи Д. А. Медведев сделал особый упор на проблеме обеспечения прав и свобод человека и гражданина, которые не могут быть реализованы вне решения **актуальных проблем юридического образования и четко отстроенной системы правового просвещения граждан.**

---

[108] Ной И. С. Методологические проблемы советской криминологии. Саратов, 1975. С. 141.

[109] Миклош Вермеш. Основные проблемы криминологии / Пер. с венгерского докт. юрид. наук С. Г. Келиной. М.: Прогресс, 1978. С. 11.

И, наконец, уже вступив в должность, в числе первых своих шагов он предпринял конкретные меры, направленные на борьбу с коррупцией, совершенствование законодательства и судебно-следственной системы РФ в целом. Однако позитивное решение этой задачи невозможно вне рамок системы юридического образования в нашей стране.

Между тем его состояние характеризуется следующим образом: из более 7 млн. студентов всех форм обучения в стране – 728 тысяч составляют юристы, т. е. фактически - каждый девятый. Их подготовку осуществляют 1058 вузов и филиалов, из которых 482 государственных и 576 –негосударственных.

Таким образом, в год из примерно 1,5 млн. выпускников ВУЗов – около 170 тысяч – юристы различных форм обучения. При этом лишь 1 из 10 – выпускник очной формы обучения (?!).

Одновременно отмечается следующая явно негативная тенденция: если число студентов за последние 10 лет (т.е. с 1998 г.) росло почти в геометрической прогрессии, то количество преподавателей практически не изменилось. Отсюда – естественное снижение качества обучения, т.к. большинство преподавателей «числятся» в двух-трех вузах, в целом на две-три ставки. При этом нередко они «ведут» (иначе не скажешь) по пять – семь учебных дисциплин, часто разнородных.

И все же проблема, которая при этом возникает, состоит не столько в количестве, сколько в **качестве** подготовки будущих специалистов. Отсюда следует, что споры о том, мало или много юристов в стране, беспочвенны, а главное – не верны по своей сути, так как по-прежнему остается потребность именно в высококвалифицированных кадрах юристов. Однако их по-прежнему катастрофически не хватает, тем более в условиях резко возросших требований, связанных с процессами глобализации, инновации и т.п.

Начиная с 1992 года в нашей стране предпринимаются попытки как-то разрешить эту проблему. Однако реальных вариантов или подходов к ее позитивному развитию еще крайне не достаточно. Из известных нам, это – опыт юридического факультета Нижегородского государственного университета, где в течение 10 лет действует система: юридический класс – колледж – вуз. В нашем Волгоградском регионе этот опыт насчитывает более 15 лет, если иметь в виду открытие на базе Высшей следственной школы (ныне академии МВД) юридических классов и лицея №6, функционирующего и по настоящее время.

Более того, в Красноармейском районе г. Волгограда на базе средней школы № 75 с 1993 по 1998 гг. был успешно осуществлен эксперимент (в том числе при непосредственном участии автора статьи) по внедрению основных элементов «Комплексной системы непрерывного этико-правового образования и предупреждения девиантного поведения учащихся с 1-го по 10-е классы».

На основании изложенного выше, а главное – с учетом более обширного опыта Ассоциации бизнес-образования им. Петра Великого по внедрению системы непрерывного бизнес-образования: детский сад – гимназия – колледж – вуз, предлагается дополнить ее соответствующей параллелью подготовки юристов, в первую очередь, для повышения уровня правового просвещения граждан в малых городах области и сельской местности с опорой на наши филиалы в регионе.

Основные задачи предлагаемой системы:

Подготовка и переподготовка юридических кадров для органов самоуправления регионов.

Подготовка и переподготовка юридических кадров для бизнес-структур малого и среднего предпринимательства.

Целевая подготовка юридических кадров для агропромышленного сектора региона.

Правовое обеспечение, сопровождение и защита малого и среднего бизнеса.

Подготовка и переподготовка кадров для внутренней среды НОУ ВПО ВИБ (см. прилагаемую схему структуры комплексной системы, предлагаемой автором для практической реализации в период с 2008 по 2010 гг.).

Примечание:

При подготовке юристов в рамках предлагаемой нами системы необходимо исходить из двух принципиальных моментов:

- Учета того факта, что вступление нашей страны в ВТО подразумевает сопряжение не только международных стандартов образования, но и соответствующих правовых систем.
- Необходимости интеграции обучения, науки и юридической практики. Тем более, как известно, «в концепции Болонской системы архитектоника общества, основанного на знаниях, включает в себя два краеугольных камня – единое европейское пространство высшего образования и европейское исследовательское пространство. В этой концепции научные исследования являются неотъемлемой частью высшего образования для всех европейских стран».[110]

Именно поэтому автор сделал в своей схеме упор на развитие научно-исследовательской деятельности юридического факультета и, в первую очередь, в рамках Региональной криминологической лаборатории с филиалами в малых городах области.

Вместе с тем отмечаю, что совершенно недопустима ситуация, при которой наукой (не говоря уже о фундаментальной ее составляющей) у нас еще занимаются единицы (не более двух-трех из пятнадцати штатных преподавателей), **включая руководителей кафедр** и даже значительной части **кандидатов наук и доцентов**. Похожая ситуация отмечается и в области подготовки и издания учебно-методических материалов.

Ни с какой точки зрения недопустимо положение, при котором руководитель кафедры не только упорно пропагандирует в повседневной учебной деятельности некое «Поверенное право», не предусмотренное действующим Госстандартом; но и излагает в своих публикациях, включая и «составленный» (?!) им учебник, да еще требует при этом от студентов положительных ответов на несуществующие реалии.[111]

Соответственно, отсутствие должного уровня профессионализма и/или элементов правового нигилизма не может не отражать на уровне качества подготовки студентов всех форм обучения, особенно, очной, т. е. при которой студенты имеют возможности, по сути, повседневно отслеживать ситуацию «кто есть кто», со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями.

Горшенков Геннадий Геннадиевич,
к. ю. н., доцент, декан факультета экономики,
социологии и права Волгоградской
академии государственной службы
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Коррупция как реальная угроза антикриминальной безопасности
Corruption as a Threat for Anticriminal Security

В статье освещаются размышления криминологов о коррупции, ее влиянии на состояние национальной безопасности. Анализируются результат опроса населения Нижнего Новгорода по вопросам борьбы с преступностью и профилактикой правонарушений. Рассматривается влияние коррупции на моральный климат в обществе.

---

[110] Чарная И. В. Российские реалии гуманитарной университетской науки в контексте Болонского процесса // Юридическое образование и наука. 2007. № 4. С. 19–23.

[111] См., например, Мельниченко Р. Г. Адвокатура России и зарубежных стран [хотя и заглавие некорректно, так как можно говорить только об адвокатуре в России, не говоря уже о первой теме, которую автор так и назвал «Понятие поверенного права. Цели и наименование дисциплины»?]; Практикум по поверенному праву [?!]; и наконец, статья в сборнике «Методический бюллетень», № 1, 2008 г.

The paper is devoted to corruption, its influence on national security. The author analyses the results of the public inquiry of the population of Nizhniy Novgorod concerning the questions of fighting with crime and the prevention of crime. The author presents the influence of the corruption on the moral climate of the society.

Ключевые слова: власть, коррупция, государственное управление, криминологические исследования, кадры.

Не так давно первоначальные выводы, теоретические расчеты криминологов о коррупции как вполне вероятной угрозе национальной безопасности в целом и антикриминальной безопасности в особенности, можно было рассматривать и как вполне допустимую, то есть потенциальную угрозу. Однако сегодня мало кто из здравомыслящих правоведов и политиков, заинтересованных в стабилизации и демократизации общественной жизни, сомневается в том, что эта угроза переросла в реальную. Пришло время, когда перед напором коррупции отступать дальше уже некуда. Сегодня «рынок» деловой коррупции превосходит доходы федерального бюджета почти в 3 раза[112].

При этом не нуждается в доказательствах, и ни для кого не секрет, что коррупция не является проблемой сама по себе: это – проблема власти.

Для всех стало очевидным, что продажность чиновников, подобно ржавчине, все больше разъедает механизм государственного управления, в котором сегодня предпочтение отдается не рациональным, перспективным судьбоносным идеям, призванным улучшить и оптимизировать жизнь россиян, а тем прожектам, за которые выплачены деньги в частные карманы чинуш, посему все рациональные потуги догнать развивающие страны хиреют и остаются только в мечтах редеющих оптимистов, стимулируя одних представителей молодежи к отъезду из «*этой* страны» (со слов молодых людей, которых интервьюировал автор и которые не использовали даже термины «родина», «Россия», «отечество»), а других – к маргинальному существованию на Родине.

Коррупция крайне отрицательно отражается на моральном климате общества, в котором одни добиваются успехов за счет своей наглости, циничного отношения к окружающим, правового нигилизма, наконец, криминала; другие же, честно выполняющие свою работу и ведущие законопослушный образ жизни, – оказываются их жертвами. Такое положение является благодатной почвой для массового правового нигилизма, возрастания протестного потенциала в обществе.

Криминологические исследования[113], в частности, показали: сегодня существует серьезная угроза совершений преступлений по экстремистским мотивам, в частности, мотивам вражды к представителям государственной власти, работникам милиции. 45,5% опрошенных молодых людей указали на значительную степень такой угрозы; 26,75% – такую угрозу видят, но считают ее незначительной; 27,75% реципиентов затруднились ответить. При этом немаловажно заметить, что отрицательного ответа на вопрос о том, насколько серьезна угроза совершения преступлений по означенным выше мотивам, не дал ни один реципиент.

Двумя годами раньше автором этих строк совместно с криминологами кафедры уголовного права ННГУ им. Н. И. Лобачевского был проведен сплошной опрос населения Нижнего Новгорода (770 граждан) по ряду вопросов, касающихся борьбы с преступностью и профилактики правонарушений, а также – отношения граждан к местным органам власти и правоохранительным органам. Так, на вопрос, способны ли сегодня органы местной власти оказать серьезное противодействие преступности, положительно ответили всего лишь 9% граждан. На вопрос, насколько люди доверяют органам местной власти, 51% анкет содержал ответ «в основном не доверяю», а в 22% анкет был выбран ответ «не доверяю совсем». Полного

---

[112] См.: Сидибе П. Зона коррупционного поражения // Российская газета. 2007. 4 апреля.

[113] Криминологическое исследование проводили в 2007 г. в Нижнем Новгороде члены поисковой группы В. Бурсюк, А. Коновалов, А. Мешалов, студенты юридического факультета ННГУ им. Н. И. Лобачевского на базе сектора криминологии юридического факультета Нижегородского госуниверситета им. Н. И. Лобачевского. Было опрошено 400 молодых людей, проживающих в Нижнем Новгороде и обучающихся в высших учебных заведениях.

доверия органам местной власти не выразил никто из опрошенных граждан. Остальные граждане (27%) указали в анкетах, что в основном доверяют местным органам власти.

При этом протестное настроение высказали 67% опрошенных нижегородцев; в том числе 31% граждан указал, что их не только полностью не устраивает деятельность органов власти, но они настроены по отношению к ним революционно, а 9% опрошенных граждан прямо заявили о своей готовности пойти на крайние меры.

О том, что представители органов государственного и муниципального управления, местных правоохранительных органов, образно говоря, душат малый и средний бизнес, вымогая деньги, не рассказывал в прессе разве только ленивый журналист, но мало кого это волновало. В одном из недавних выступлений Генеральный прокурор РФ Ю. Чайка подтвердил такую «удушающую» ситуацию в сфере бизнеса. «Есть дикие вещи, – признался Генпрокурор. – Например, в Краснодарском крае одно из РОВД за год проверило одно предприятие 127 раз»[114] (?!). Не думаю, что кто-то может задаваться вопросом, насколько «благодарны» предприниматели таким контролерам от милиции и что за этим стоит. Тем более, как свидетельствуют специалисты, более 90 процентам предпринимателей приходилось участвовать в коррупционных схемах[115].

В последнее время, хочется верить, что политическая воля возобладала-таки над нерешительностью политиков в области борьбы с преступностью. Заявления Главы российского государства и первые шаги Правительства России в этом направлении вселяют надежду на то, что в какой-то мере, но очищение властных структур от коррупции может состояться. И здесь совершенно правильно ставится задачей наведение порядка в нормотворческой и правоприменительной деятельности.

Сегодня, судя по тем многочисленным фактам практически безнаказанного участия представителей власти и правоохранительных органов в сомнительном, криминализированном и криминальном бизнесе, закон остаётся пустышкой, не имеет никакой силы, которая ему должна принадлежать по определению. По свидетельству проф. Г. Сатарова, из всего количества лиц, совершивших деяние в виде дачи или получения взятки в России, осуждаются всего лишь 75 человек на 1000000[116].

Купленный судья выносит несправедливый приговор, тем самым «отворачивая» от органов правосудия граждан, «поворачивает» их в сторону самосуда, усиливая авторитет криминала; продажный сотрудник ГИБДД смотрит на проезжую часть как на источник своего теневого дохода, совершенно не заботясь о безопасности и комфорте участников дорожного движения, принимая от водителей вожделенные купюры и плодя тем самым «убийц на дорогах». Таких «коррумпированных оборотней» множество и среди представителей других социально значимых профессий.

В условиях коррумпированности любые начинания и проекты рассматриваются как появление новых денежных насосов в кубышки людей, стоящих у социального руля, что порождает недоверие граждан к представителям власти и вселяет пессимистические взгляды на заботу государства о своих гражданах.

«Надуй государство или оно надует тебя» – таков лозунг многих родителей, передающих своим детям эстафетную палочку для жизненного пути.

Что же делать с коррупцией – далеко не единственным, но весьма существенным фактором, дестабилизирующим, дезорганизующим жизнь нашей огромной страны, не позволяющим успешно развиваться и крепнуть Российскому обществу?

Ученые-правоведы, в том числе и криминологи, высказывают множество идей и предложений, но не всегда и не везде им удается быть услышанными.

---

[114] Белов С. Коррупционная сотня // Российская газета. 2008. 3 июня.

[115] См.: Куликов А. 80 процентов населения участвует в коррупции // Российская газета. 2007. 28 февраля.

[116] См.: Сидибе П. Указ. соч.

Есть предложение и у меня. Они основаны на тех же механизмах, которые приводят в действие законы человеческого общения, т.е. те же самые винтики и шестеренки, но собрать их предлагаю в несколько ином порядке. Что нужно человеку для нормальной жизни? Хороший пряник и хороший кнут – таков закон социума, и не только его одного.

В качестве пряника можно рассмотреть материальные и моральные блага, обеспечивающие достойную жизнь людей, продуманные, рациональные, одобряемые большинством россиян законы и адекватное стимулирование законопослушных граждан. Ну, а в качестве кнута – неотвратимое наказание за проступки.

Остается дело за малым: выяснить, кого поощрять, а кого наказывать.

Предлагаю в качестве наглядного примера рассмотреть связь «водитель – сотрудник ГИБДД». Здесь возможно несколько вариантов инициирования взяточничества как со стороны сотрудников, так и со стороны самих водителей.

Вариант первый. Водители сами настойчиво и насильно суют купюры честным и неподкупным сотрудникам ГИБДД, совращая последних с истинного пути и предлагая пополнить ряды преступников, прославившихся как «оборотни в погонах». В этом случае необходимы меры поддержки и стимулы для силовиков. Давайте примем закон либо грамотно воспользуемся уже действующим законодательством и практически будем воплощать в жизнь следующее правило. Если сотрудники докажут (процесс доказывания – это отдельная и очень интересная тема), что им давали взятку, то взятку отправлять в фонд государства, сотрудникам же выдавать премию в размере двойной суммы этой взятки. Все эти денежные затраты за счет дававшего взятку лица (оно должно оплатить или отработать эту общую сумму). Выигрывают все: государство пополняет казну, сотрудники приумножают свой бюджет, при этом укрепляя авторитет неподкупных и потому уважаемых силовиков. Взяткодатель, в том числе и потенциальный, задумается: выгодно или невыгодно ему идти на криминальную сделку? Думаю, что это приведет к улучшению порядка на дорогах, минимизации смертности в дорожно-транспортных происшествиях.

Вариант второй. Сотрудники ГИБДД умело вымогают деньги у водителей. Здесь схема зеркальная. Все, что описывалось выше (доказывание и премии), применить в отношении честного водителя, а оплачивать все придется корыстным «оборотням в погонах». Здесь следует еще добавить такие меры, как увольнение сотрудников и запрет занимать соответствующие должности (в нашей беседе с гражданами последние высказывали предложения о целесообразности введения не срочного, а бессрочного, то есть пожизненного запрета на занятие должностей для нечестных силовиков и чиновников).

В доказывании таких фактов гражданам обязаны помогать органы предварительного расследования, а сообщать этим органам люди могут сразу по телефону, общеизвестный номер которого должен быть крупно и чётко написан на спецмашинах ГИБДД и дорожных знаках.

Мое личное убеждение, что если «почистить» кадры сотрудников ГИБДД, провести необходимые сокращения и, назначив хорошие зарплаты, применить вышеуказанные схемы, используя последовательность и неотвратимость наказания, вплоть до конфискации имущества и исправительных работ, то, полагаю, что порядка будет больше не только на дорогах. А, возможно, изменится и наш менталитет.

Примерный алгоритм следует внедрить и в аппарате управления, среди чиновников всех рангов, четко прописав алгоритм и сроки их действий по стандартным вопросам и обращениям граждан.

Полагаю, что высказанные идеи могли бы заинтересовать инициативных граждан России, усилия которых, несомненно, объединит разрабатываемый сегодня в соответствии с указом Президента России Национальный план противодействия коррупции.

Федорова Ольга Сергеевна,
магистр естественнонаучного образования,
зав. кабинетом кафедры психологии и педагогики
Волгоградского института бизнеса;
Киценко Наталья Александровна,
старший преподаватель кафедры психологии и педагогики
Волгоградского института бизнеса
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Нормативно-правовая база экологической безопасности в России
Normative-Legal Base of the Ecological Security in Russia

В данной статье рассматривается проблема экологической безопасности в аспекте правового обеспечения рационального природопользования. Особое внимание уделяется экологическому законодательству, которое представляет собой систему природоохранных законов и правовых актов, в которых формулируются правовые нормы, реализующие экологические и природоресурсные отношения. Приоритетными направлениями политики государства в сфере экологической безопасности является правовое регулирование экономических отношений в целях обеспечения рационального природопользования, снижения нагрузки на природную среду, ее охраны, привлечения бюджетных и внебюджетных средств на природоохранную деятельность.

The article concerns the problem of law guaranties of ecological safety in the Russian Federation. We analyze the system of laws, which regulates the relationship between business and nature.

Ключевые слова: энергетическая стратегия, природоохранное законодательство, экологическая безопасность.

Экологические проблемы по глубине негативного воздействия на человечество и по масштабу катастрофических последствий несравнимы ни с какими другими проблемами. Причиной экологических проблем нередко является несовершенство правового обеспечения экологической безопасности. Особенно актуально наличие нормативной базы экологически рационального природопользования для России, в экономике которой разработка сырьевых ресурсов занимает значительное место.

Как известно, социально-экономическое развитие страны невозможно без постоянного воздействия экономики и социальной сферы с окружающей природной средой. В результате возрастающего социально-экономического потребления природных ресурсов к концу XX в. обострились две глобальные проблемы природопользования – истощение природных ресурсов и постоянное снижение качества окружающей природной среды. Стремительное развитие рыночных отношений в России в 90-е гг. XX в. показало необходимость системной и последовательной политики государства в сфере правового обеспечения экологического природопользования. Необходимость такой политики вытекает из экологического нигилизма лиц, принимающих важные экономические решения, и экологического невежества значительной части населения.

Необходимо отметить, что Российское государство стало активно решать вопросы создания правовой базы рационального природопользования практически с момента своего образования. Так, уже в 1993 г. принимается Концепция энергетической политики, которая учитывает ситуацию бурного развития рыночных отношений в российской экономике и весь спектр возникающих вследствие этого проблем, в том числе, относящихся к структурной перестройке промышленности и экологической безопасности страны. Логическим продолжением и развитием основных положений этой концепции становится Энергетическая стратегия России, принятая в 1994 г. Главные цели Энергетической стратегии предусматривают «существенное снижение техногенной нагрузки ТЭК на окружающую среду».

В целом для молодого российского государства характерно последовательное стремление законодательно регулировать вопросы экологической безопасности и побуждать бизнес сохранять природный потенциал. С этой целью за последнее десятилетие в России был принят ряд кодексов, решений и законов. Это и Экологическая доктрина РФ, которая определяет цели,

направления, задачи и принципы проведения в стране единой государственной политики в области экологии на долгосрочный период; и Закон о ратификацией Киотского протокола, предусматривающий снижение выбросов парниковых газов; Экологическое правовое законодательство и т.д. Таким образом, системно создается нормативно-правовая база для сохранения экологической безопасности.

В соответствии с природоохранным законодательством объектом правовой охраны выступает *природная среда – совокупность компонентов природной среды природных и природно-антропогенных объектов, обеспечивающих благоприятные условия для существования жизни на Земле.*

Стратегической целью государственной политики в области экологии является сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, обеспечения экологической безопасности. Экологическая безопасность личности, общества и государства является составной частью национальной безопасности, необходимым условием жизнедеятельности и обеспечения иных видов безопасности (экономической, оборонной, энергетической).

Государственная политика Российской Федерации в области экологии базируется на следующих принципах:

1. устойчивое развитие, предусматривающее равное внимание к его экономической, социальной и экологической составляющим, и признание невозможности развития человеческого общества при деградации природы;
2. приоритетность для общества жизнеобеспечивающих функций биосферы по отношению к прямому
3. использованию ее ресурсов; справедливое распределение доходов от использования природных ресурсов и доступа к ним;
4. предотвращение негативных экологических последствий в результате хозяйственной деятельности, учет отдаленных экологических последствий;
5. участие гражданского общества, органов самоуправления и деловых кругов в подготовке, обсуждении, принятии и реализации решений в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Выделены *приоритетные направления деятельности по обеспечению экологической безопасности:*

– обеспечение безопасности при осуществлении потенциально опасных видов деятельности и при чрезвычайных ситуациях;

– экологические приоритеты в здравоохранении;

– предотвращение терроризма, создающего опасность для окружающей среды;

– контроль за использованием и распространением чужеродных видов и генетически измененных организмов.

Обозначены *пути и средства государственной политики в области экологии:*

– развитие системы государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием;

– нормативное правовое обеспечение и правоприменение;

– экономические и финансовые механизмы;

– экологический мониторинг и информационное обеспечение;

– научное обеспечение;

– экологическое образование и просвещение;

– развитие гражданского общества как условие реализации государственной политики в области экологии;

– региональная политика в области экологии;

– международное сотрудничество.

Система экологического законодательства включает в себя две подсистемы: природоохранное и природоресурсное законодательство. В подсистему природоохранного законодательства входят: Федеральные законы «Об охране окружающей среды», «Об

особоохраняемых природных территориях» и др., в подсистему природоресурсного законодательства – Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Воздушный кодекс РФ, Федеральный закон «О недрах» и др.

В январе 2002 г. вступил в силу Федеральный закон «Об охране окружающей среды».

Статья 17 данного закона направлена на поддержку предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды. Данная статья содержит следующие пункты:

- Предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды, поддерживается государством.
- Государственная поддержка предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, осуществляется посредством установления налоговых и иных льгот в соответствии с законодательством.

Как мы видим, государство разрабатывает механизмы стимулирования активности предпринимателей, направленной на охрану окружающей среды.

Основные положения экологической стратегии государства, главные направления укрепления экологического правопорядка, а также отношения в области природопользования урегулированы в Конституции РФ, в частности, в статьях 2, 9, 15, 35, 36, 42, 45, 46, 55, 58, 71-73, 76, 80, 84, 90, 94, 95, 110, 114, 118, 125-127, 130 и 132. В Конституции РФ отражено определение экологической деятельности человека в сфере взаимодействия общества и природы: природопользование, охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности.

Президент России несет ответственность за федеральные законы, который согласно ст. 84 Конституции РФ подписывает и обнародует федеральные законы. Президент перед подписанием каждого закона обязан проверить его соответствие Конституции. Только при условии соответствия закон может быть подписанным и обнародованным. Таким образом, в РФ существует действенный механизм, который предупреждает появление законов, нарушающих экологическую безопасность.

Ярким примером заботы государства об экологической безопасности является ситуация, когда в апреле 2006 г. президент Владимир Путин лично дал указание главе Транснефти вынести трассу магистрального нефтепровода нефтепроводной системы Восточная Сибирь — Тихий Океан (ВСТО) за пределы водосборной территории озера Байкал. Идея прокладки нефтепровода по «северному» варианту, то есть вблизи озера Байкал, принадлежала компании ЮКОС. Необходимо отметить, что «северный» вариант прокладки нефтепровода в свое время получил жесткий отпор экологов. Не возражая в принципе против такого нефтепровода, экологи указали на недопустимость его прокладки по заповедной Тункинской долине, а также по берегу Байкала. Экологи считали, что в условиях прохождения нефтепровода непосредственно по берегу Байкала, на уступе Байкальского хребта, труба подвергается воздействию землетрясений силой до 12 баллов, оползням, селям и низким температурам практически 8 месяцев в году. Для гибели всего уникального животного мира Байкала вполне достаточно объема нефти от 10 до 22 тысяч тонн, которая способна покрыть поверхность озера сплошной пленкой и прекратить доступ кислорода всем его обитателям.

С целью государственного регулирования хозяйственной деятельности, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды, законодательно определена *система природоохранных нормативов*, которая включает: установление нормативов качества окружающей среды по химическим, физическим, биологическим показателям состояния компонентов природной среды и природных объектов с учетом природных особенностей территорий и акваторий и их целевого использования; нормативы воздействия хозяйственной или иной деятельности на окружающую среду, исходя из нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду; нормативы качества окружающей среды и технологические нормативы на допустимые выбросы и сбросы; нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды в соответствии с природоохранными требованиями.

В сфере обеспечения экологической безопасности Российская Федерация общественные организации, экологи активно взаимодействуют с международными структурами. В настоящее время вопросами охраны окружающей среды занимаются более ста международных организаций, которые можно подразделить на две группы: международные правительственные союзы и международные неправительственные объединения. Наиболее авторитетной международной межправительственной организацией является Организация Объединенных Наций (ООН). В ее состав входят следующие объединения:

– Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО),

– Всемирная метеорологическая организация (ВМО),

– Всемирная организация продовольствия,

– Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП).

В заключение необходимо отметить, что конец XX – начало XXI в. можно считать временем, когда человечество начинает осознавать опасность экологической катастрофы и начинает вырабатывать надежную стратегию для защиты от нее. Законодательное обеспечение экологической безопасности на государственном и международном уровнях является в этих условиях одной из актуальных задач, от решения которой зависит будущее всего человечества.

Литература

1. В. Ф. Протасов. Экология, охрана природы. М.: Финансы и статистика, 2005.
2. Г. П. Серов Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении промышленной и иных видов деятельности. М.: Ось-89, 1998.
3. Основы природопользования. Экологические, экономические и правовые аспекты / Под ред. В. В. Дьяченко. Ростов н/Д: Феникс, 2006.
4. М. М. Бринчук. Экологическое право. М.: Юристъ, 2005.
5. www.worldenergy.ru
6. www.oilcapital.ru, *30.06.2005.*

Изосимов Сергей Владимирович,
начальник кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права
Нижегородской академии МВД России,
доктор юридических наук, профессор
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Незаконная выдача паспорта гражданина РФ и внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства РФ: уголовно-правовая характеристика

Illegal Issue of the Russian Federation Citizen Passport and Introduction in Documents of Some A Priori False Intelligence Entailing an Unlawful Acquisition of Nationality of the Russian Federation: Criminal Characteristic

В статье рассматривается новелла уголовного законодательства – норма об ответственности за незаконную выдачу паспорта гражданина Российской Федерации, а равно внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации. Дается юридический анализ преступления, предусмотренного ст. 292[1] УК РФ, анализируется его соотношение со смежными общественно опасными деяниями.

In the present paper we consider an innovation of criminal legislation – the principle of responsibility for illegal issue of the Russian Federation citizen passport, as well as for introduction in documents of some a priori false intelligence entailing an unlawful acquisition of nationality of the Russian Federation. A jural analysis of a crime provided by the article 292[1] of the Criminal Code of the Russian Federation is given. A correlation of this crime with similar socially dangerous acts is also analyzed.

Ключевые слова: общественная опасность, власть, государственная служба, субъекты преступления.

Федеральный закон РФ от 8 апреля 2008 г. № 43-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации»[117] дополнил главу 30 УК РФ «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» специальной нормой, предусматривающей ответственность за незаконную выдачу паспорта гражданина Российской Федерации, а равно внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации (ст. 292[1] УК РФ). В целях эффективного применения указанной нормы на практике представляется целесообразным дать ее уголовно-правовую характеристику.

Основной состав новой нормы включает в себя два преступления. *Первое* из них состоит в незаконной выдаче должностным лицом или государственным служащим паспорта гражданина РФ иностранному гражданину или лицу без гражданства; *второе* заключается во внесении должностным лицом, а также государственным служащим или служащим органа местного самоуправления, не являющимся должностным лицом, заведомо ложных сведений в документы, повлекшем незаконное приобретение гражданства РФ.

Общественная опасность рассматриваемых преступлений состоит в том, что при их совершении нарушаются не только интересы государственной службы и службы в органах местного самоуправления, но и отношения, регулирующие порядок управления в сфере миграции иностранных граждан и лиц без гражданства. Нередко незаконная выдача паспорта гражданина Российской Федерации, а равно внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации, связаны с совершением иных общественно опасных деяний как субъектами этих преступлений, так и незаконными обладателями фиктивных паспортов. Это повышает степень общественной опасности данных преступлений по сравнению со служебным подлогом, что находит свое законодательное отражение в санкции нормы, которая предусматривает ряд *альтернативных наказаний*: а) штраф в размере до трехсот тысяч рублей, или в размере заработной платы, или иного дохода осужденного за период до шести месяцев; б) исправительные работы на срок от одного года до двух лет; в) лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет; г) лишение свободы на срок до пяти лет. Как видим, в отличие от служебного подлога, деяния, предусмотренные ч. 1 ст. 292[1] УК РФ, законодатель отнес к преступлениям средней тяжести.

Родовым объектом всех преступлений, включенных в раздел X УК РФ («Преступления против государственной власти»), в том числе и преступления, предусмотренного ст. 292[1] УК РФ, выступают общественные отношения, обеспечивающие нормальное функционирование государственной власти[118].

В общетеоретическом понимании *власть* – это способность и возможность осуществлять государственную волю, оказывать определяющее воздействие на поведение людей, социальных групп с помощью предписаний, установлений, общеобязательных правил поведения, предусмотренных юридическими нормами, а также применения основанных на законе государственно-принудительных мер к правонарушителям[119].

В более узком смысле под властью понимается способность и возможность оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение людей с помощью каких-либо средств –

---

[117] См.: Российская газета. 2008. 12 апреля. Федеральный выпуск № 4637.

[118] См., напр.: *Изосимов С. В., Кузнецов А. П.* Служебные преступления: Учебно-практический комментарий (Глава 23, 30 УК РФ). Н. Новгород, 2003. С. 59; *Волженкин Б. В.* Служебные преступления: Комментарий законодательства и судебной практики. СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. С. 50; Уголовное право России: Учебник для вузов: В 2 т. / Под ред. А. Н. Игнатова и Ю. А. Красикова. Т. 2: Особенная часть. М.: Норма, 2005. С. 795; Уголовное право. Общая и Особенная части: Учебник для вузов / Под ред. М.П. Журавлева и С. И. Никулина. М.: Норма, 2004. С. 650; и др.

[119] См.: Философский словарь / Под ред. И. Т. Фролова. – 5-е изд. М.: Политиздат, 1986. С. 68.

воли, авторитета, права, насилия; политическое господство, систему государственных органов, разграничение между ними предметов ведения и полномочий[120].

К основным функциональным формам проявлений государственной власти относятся: а) руководство[121]; б) управление[122]; в) организация[123]; г) контроль[124].

В уголовно-правовом смысле (в аспекте родового объекта преступлений, входящих в гл. 30 УК РФ) государственная власть, включая ее авторитет, нормальную деятельность государственных органов и их должностных лиц, должна пониматься во втором, более узком значении[125].

Данная власть, ее цели, задачи и функции осуществляются посредством деятельности органов государственной власти, к которым Конституция РФ относит, в частности, должностных лиц, наделенных публично-властными полномочиями. В пределах, соответствующих их компетенции, определенные публично-властные функции выполняются как государственными органами, так и органами местного самоуправления.

Интересы государственной службы предполагают безупречное и точное исполнение всеми должностными лицами положений Конституции РФ, конституций и уставов субъектов РФ, в надлежащей, соответствующей предписаниям и требованиям других российских законов деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. Аналогичны интересы службы и в органах местного самоуправления[126]. Нарушение должностными лицами

---

[120] См.: Большой энциклопедический словарь / Гл. ред. А. М. Прохоров. – 2-е изд., перераб. и доп. М., 1998. С. 212.

[121] Под *руководством* понимается совокупность лиц и органов, наделенных полномочиями разрабатывать стратегию и тактику и организовывать, направлять и координировать текущую деятельность субъектов либо непосредственно, либо через иерархически подчиненные ступени административного руководства или аппарата. С помощью руководства осуществляется деятельность по реализации стратегических или тактических планов управления текущими политическими, экономическими, социальными и другими процессами из одного центра.

[122] *Управление* – это способность материальной системы сохранять свою качественную определенность, поддерживать динамическое равновесие со средой, совершенствоваться. Управление представляет собой сложную многоплановую систему, с помощью которой регулируются общественные отношения в процессе реализации государственной власти. Оно связано с активной целенаправленной деятельностью людей и реализуется через специфические социальные институты. Управление обществом должно осуществляться на научном познании закономерностей общественного развития. Общая цель управления – это оптимальное использование этих закономерностей, мобилизация всех ресурсов для решения стратегических и тактических задач, стоящих перед обществом и государством.

[123] *Организация* позволяет объединить людей, совместно реализующих программу или общие цели и действующих на основе определенных правил и процедур. С помощью организации формируется единая управленческая система, определяются схема, роль и место каждой стороны, отрабатываются взаимосвязи и функции. Организация включает в себя установление прав и обязанностей сторон, порядок отношений, расстановку сил и средств.

[124] *Контроль* означает проверку, а также наблюдение с целью проверки. Посредством контроля устанавливается достоверность данных о полноте, своевременности и эффективности выполняемого задания, а также законность действий и принимаемых решений, осуществленных должностными лицами при выполнении задания, выявление внутренних резервов, улучшение деятельности и устранение допущенных нарушений и недостатков в работе, включая привлечение к ответственности соответствующих должностных лиц за нарушение законности, допущенную халатность при выполнении установленных заданий.

[125] См., напр.: Изосимов С. В., Кузнецов А. П. Служебные преступления: Учебно-практический комментарий (Глава 23, 30 УК РФ). Н. Новгород, 2003. С. 59–60.

[126] Федеральный закон РФ № 8-ФЗ от 8.01.1998 «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224.

этих интересов приводит к грубому ограничению или ущемлению конституционного правового статуса граждан, иным отрицательным последствиям.

Государственная власть упомянута и как возможный видовой объект посягательства в названии гл. 30 УК РФ, где к таковому отнесены также интересы государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Это обусловлено, по всей видимости, тем, что отдельные субъекты (например, лица, занимающие государственные должности РФ или государственные должности субъектов РФ) не считаются несущими государственную службу. Они непосредственно исполняют государственную власть, поэтому совершаемые ими злоупотребления являются посягательством против государственной власти[127].

Таким образом, *видовым объектом* преступлений главы 30 УК являются общественные отношения в сфере обеспечения нормальной и законной деятельности органов государственной власти, государственного аппарата управления и органов местного самоуправления.

В качестве *основного непосредственного объекта* преступлений, предусмотренных ст. 292[1] УК РФ, выступают общественные отношения, обеспечивающие установленный порядок деятельности должностных лиц, государственных служащих и служащих органов местного самоуправления, осуществляющих оформление и выдачу паспортов гражданам Российской Федерации. *Факультативные объекты* – порядок управления, экономические и прочие внутригосударственные отношения.

Предметами анализируемых преступлений являются: а) паспорт гражданина РФ (это основной документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации[128]); б) иные документы, служащие основанием приобретения гражданства Российской Федерации[129] (например, свидетельство о рождении, вид на жительство, свидетельство о браке с гражданином РФ и др.).

Объективная сторона первого из указанных в диспозиции ч. 1 ст. 292[1] УК РФ преступлений состоит в незаконной выдаче должностным лицом или государственным служащим паспорта гражданина Российской Федерации иностранному гражданину или лицу без гражданства. Состав этого преступления является *формальным.* Преступление считается оконченным в момент незаконной выдачи паспорта независимо от наступления общественно опасных последствий. Так как диспозиция нормы является бланкетной для уяснения признаков объективной стороны преступления, необходимо обратиться к документам, регламентирующим порядок выдачи паспорта гражданина Российской Федерации[130]. Выдача паспорта гражданина

---

[127] См.: Волженкин Б. В. Служебные преступления. М.: Юристъ, 2000. С. 98.

[128] См.: п. 1 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации. Утв. пост. Правительства РФ от 08.07.1997 № 828 (в ред. пост. Правительства РФ от 20.12.2006 № 779) // СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1301.

[129] См.: гл. II («Приобретение гражданства Российской Федерации») ФЗ от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

[130] См., напр.: ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029; 1998. № 30. Ст. 3606; 1998. № 4. Ст. 531; 1999. № 26. Ст. 3175; 2003. № 2. Ст. 159; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700; 2004. № 27. Ст. 2711; 2006. № 27. Ст. 2877), Указ Президента РФ от 19.10.2005 № 1222 «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации» (СЗ РФ. 2005. № 43. Ст. 4372), Положение о паспорте гражданина Российской Федерации (утв. пост. Правительства РФ от 08.07.1997 № 828 (в ред. пост. Правительства РФ от 20.12.2006 № 779) // СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1301), Инструкция о порядке оформления и выдачи паспорта гражданина Российской Федерации, дипломатического паспорта и служебного паспорта, являющихся основными документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации, утвержденная приказом Министра внутренних дел РФ, Министерства иностранных дел РФ, Федеральной службы безопасности РФ от 06.10. 2006 г. № 785/14133/461 (См.: Российская газета. 2006. 26 окт.).

РФ, совершенная в нарушение установленного порядка, закрепленного в соответствующих нормативных документах, является незаконной.

Объективная сторона второго преступления, упомянутого в ч. 1 ст. 292^2 УК РФ, включает в себя три элемента: а) внесение должностным лицом, а также государственным служащим или служащим органа местного самоуправления, не являющимся должностным лицом, заведомо ложных сведений в документы, служащие основанием приобретения гражданства Российской Федерации; б) общественно опасное последствие в виде незаконного приобретения гражданства Российской Федерации; в) причинно-следственную связь между деянием виновного и наступлением указанного последствия. По конструкции объективной стороны состав этого преступления является *материальным.* Преступление считается оконченным в момент наступления последствия в виде незаконного приобретения гражданства Российской Федерации лицом, не имеющим на это оснований.

Действия должностного лица, либо государственного служащего, или служащего органа местного самоуправления, не являющегося должностным лицом, выражающиеся во внесении заведомо ложных сведений в документы, служащие основанием приобретения гражданства Российской Федерации, нарушают установленный законом порядок оформления соответствующих документов. В этой связи правоприменитель должен обратиться к нормативным актам, определяющим этот порядок.

В отличие от преступления, предусмотренного ст. 292 УК РФ («Служебный подлог»), внесение должностным лицом, а также государственным служащим или служащим органа местного самоуправления, не являющимся должностным лицом, заведомо ложных сведений в документы, служащие основанием приобретения гражданства Российской Федерации, осуществляется только в форме интеллектуального подлога, когда в такие документы вносятся не соответствующие действительности данные. При этом сами документы сохраняют все признаки настоящих (изготавливаются на подлинных официальных бланках, содержат все необходимые реквизиты и т.д.).

Внесение виновным заведомо ложных сведений в соответствующие документы влечет последствие в виде незаконного приобретения гражданства РФ, то есть правовой принадлежности лица к указанному государству.

Статья 292^1 УК РФ не ограничивает перечень лиц, являющихся незаконными приобретателями гражданства. Это могут быть не только иностранные граждане либо лица без гражданства, но и иные лица, в том числе бывшие граждане СССР, РФ, утратившие свое гражданство и не имеющие легальных оснований для его восстановления.

Субъективная сторона преступлений, указанных в ч. 1 ст. 292^1, выражается в умышленной форме вины. При этом незаконная выдача должностным лицом или государственным служащим паспорта гражданина Российской Федерации иностранному гражданину или лицу без гражданства совершается только с *прямым умыслом*: виновный осознает, что он без законных на то оснований, вопреки установленному законом порядку выдает указанный документ иностранному гражданину или лицу без гражданства, не имеющему на то право, тем не менее, желает совершить данное деяние.

Внесение должностным лицом, а также государственным служащим или служащим органа местного самоуправления, не являющимся должностным лицом, заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации, совершается как с *прямым, так и с косвенным умыслом.* Субъект преступления осознает, что вносит в соответствующие документы заведомо ложные сведения, предвидит, что оформленные им в нарушение установленного законом порядка документы могут повлечь незаконное приобретение гражданства Российской Федерации, и желает (прямой умысел) либо сознательно допускает наступление этого последствия (косвенный умысел).

Мотивы и цели на квалификацию преступлений, указанных в ч. 1 ст. 292^1 УК РФ, не влияют, однако могут учитываться при назначении наказания. Как правило, эти преступления совершаются по корыстным или личным мотивам.

Если незаконной выдаче должностным лицом паспорта гражданина РФ иностранному

гражданину или лицу без гражданства либо внесению указанным субъектом в документы заведомо ложных сведений предшествовало получение им взятки, содеянное следует квалифицировать по совокупности преступлений, предусмотренных ст. 290 УК РФ и ч. 1 ст. 292[1] УК РФ. Такая совокупность исключается при получении незаконного вознаграждения государственным или муниципальным служащим, не являющимися должностными лицами, так как они не являются субъектами получения взятки.

Субъекты преступлений, указанные в ч. 1 ст. 292[1] УК РФ, *специальные.* Ими являются: а) *должностные лица* – это … «лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти[131] либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации» (примечание 1 к ст. 285 УК РФ); б) государственные[132] либо муниципальные служащие[133], не являющиеся должностными лицами.

В основном, субъектами анализируемых преступлений выступают должностные лица и служащие территориальных органов Федеральной миграционной службы, так как в соответствии с п. 8 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации[134] именно на данные органы возложена обязанность осуществления контроля за исполнением реализации нормативных установлений данного Положения.

Часть вторая статьи 292[1] УК РФ предусматривает ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом или государственным служащим своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если это повлекло незаконную выдачу паспорта гражданина РФ иностранному гражданину или лицу без гражданства либо незаконное приобретение гражданства РФ, устанавливая за совершение данного деяния наказания в виде штрафа в размере до трехсот тысяч рублей, или в размере заработной платы, или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, исправительных работ на срок от одного года до двух лет, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет (*преступление небольшой тяжести*).

Данное преступление является специальным видом халатности (ст. 293 УК РФ), поэтому при их конкуренции должна применяться ч. 2 ст. 292[1] УК РФ.

Объект этого преступления полностью совпадает с содержанием объекта преступлений, указанных в ч. 1 ст. 292[1] УК РФ.

Объективная сторона выражается в действии или бездействии, состоящих в

---

[131] «Представителем власти… признается должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа, а также иное должностное лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости» (примеч. к ст. 318 УК РФ).

[132] В соответствии со ст. 13 ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» *государственными гражданскими служащими* признаются граждане РФ, взявшие на себя обязательства по прохождению гражданской службы, осуществляющие профессиональную служебную деятельность на должностях гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и служебным контрактом за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта РФ.

[133] *Служащими органов местного самоуправления* являются граждане РФ, исполняющие в порядке, установленном федеральными законами, законами субъекта Федерации и нормативными правовыми актами местного самоуправления, обязанности по муниципальной должности за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета (См. ФЗ от 08.01.98 № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»).

[134] Утв. постановлением Правительства РФ от 08.07.1997 № 828 (в ред. пост. Правительства РФ от 20.12.2006 № 779).

неисполнении или ненадлежащем исполнении должностным лицом или государственным служащим своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если такое поведение повлекло незаконную выдачу паспорта гражданина Российской Федерации иностранному гражданину или лицу без гражданства либо незаконное приобретение гражданства Российской Федерации (*материальный состав*).

Бездействие представляет собой невыполнение должностным лицом или государственным служащим возложенных на них служебных функций, непринятие мер, которые они в соответствии с объемом прав и обязанностей должны были принимать. Действие состоит в ненадлежащем выполнении виновным своих должностных (служебных) функций (недобросовестно, нерадиво, кое-как). При этом в поведении лица могут сочетаться неисполнение и ненадлежащее исполнение обязанностей.

Согласно п. 15 Инструкции о порядке оформления и выдачи паспорта гражданина РФ, дипломатического паспорта и служебного паспорта, являющихся основными документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации за пределами территории РФ, содержащих электронные носители информации, утвержденной приказом Министра внутренних дел РФ, Министерства иностранных дел РФ, Федеральной службы безопасности РФ от 06.10. 2006 г. № 785/14133/461[135], при приеме заявления уполномоченное должностное лицо обязано проверить правильность заполнения заявления, действительность основного документа, удостоверяющего личность, правильность уплаты государственной пошлины либо консульского сбора, а также сходство гражданина с представляемыми им фотографиями и осуществить сверку сведений, указанных гражданином в заявлении, со сведениями в основном документе, удостоверяющем личность гражданина. Если указанные действия не произведены либо выполнены ненадлежащим образом, что повлекло незаконную выдачу паспорта гражданина РФ иностранному гражданину или лицу без гражданства либо незаконное приобретение гражданства РФ, имеются все основания для применения ст. 292^1 УК РФ.

Субъективная сторона преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 292^1 УК РФ, характеризуется неосторожной формой вины в виде легкомыслия или небрежности. При *легкомыслии* виновный предвидит, что в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения им своих обязанностей наступит последствие в виде незаконной выдачи паспорта гражданина РФ иностранному гражданину или лицу без гражданства либо незаконного приобретения гражданства РФ, но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывает на их предотвращение. При *небрежности* виновный не предвидит, что недобросовестное или небрежное отношение к службе повлечет незаконную выдачу паспорта гражданина РФ иностранному гражданину или лицу без гражданства либо незаконное приобретение гражданства РФ, хотя при необходимой внимательности и предусмотрительности он должен был и мог предвидеть наступление указанных последствий.

Субъектами преступления являются *должностные лица* или государственные служащие, не являющиеся должностными лицами.

Засобина Татьяна Викторовна,
ведущий специалист юридического отдела
Управления государственной службы занятости
населения Администрации
Волгоградской области
E-mail: meon_nauka@mail.ru

К вопросу о конституционно-правовой ответственности законодательных органов государственной власти субъектов российской федерации
Constitutional and Legal Responsibility of Legislative Authorities of Government of the Russian Federation Constituent Entities

[135] См.: Российская газета. 2006. 26 окт.

В статье рассматриваются конституционные основы деятельности органов власти субъектов РФ на федеральном уровне.

The paper is devoted to constitutional basis of the activities of the authority of the Russian Federation constituent entities at the federal level.

Ключевые слова: законодательный орган, конституциональные начала, представительный орган, Конституция.

Конституционные начала деятельности законодательных органов власти субъектов Российской Федерации на федеральном уровне определены в ряде статей первой и третьей главы Конституции Российской Федерации. Прежде всего, на них полностью распространяются положения ст. 10 Конституции Российской Федерации, возводящей в конституционный ранг принцип разделения властей. Не менее важно и то, что согласно ч. 2 ст. 11, ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации субъекты Российской Федерации самостоятельно образуют собственные органы власти. Однако, исходя из приоритета федеральной Конституции и федерального законодательства, как правильно отмечает С. А. Авакьян, они должны соблюдать общефедеральные конституционные принципы.[136] Тем не менее, у субъектов Российской Федерации присутствует довольно широкий спектр действий по определению видов, статуса, форм деятельности и названий своих органов государственной власти. Это вполне демократично и позволяет учесть специфику соответствующего субъекта Российской Федерации.

Поэтому вряд ли можно согласиться с «упреком» в адрес Конституции Российской Федерации в том, что «явно недостаточно» ограничиваться в ней лишь указанием на необходимость создания законодательного органа субъекта Российской Федерации.[137] Ведь определение в Конституции Российской Федерации всего объема компетенции законодательных органов повлекло бы нарушение принципа самостоятельности субъектов в установлении своей системы органов власти.

Рассмотрим случаи досрочного прекращения полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации. Прежде всего, законодательный орган субъекта Российской Федерации может принять решение о самороспуске. В ряде субъектов Российской Федерации порядок принятия решения о самороспуске законодательного органа субъекта Российской Федерации достаточно четко регламентирован (в частности, в городе федерального значения Санкт-Петербурге).

Так, полномочия законодательного органа субъекта Российской Федерации могут быть прекращены досрочно в случае принятия указанным органом решения о самороспуске числом голосов не менее 2/3 от установленного числа депутатов в порядке, предусмотренном законом субъекта Российской Федерации. С мотивированной инициативой о самороспуске может выступить группа депутатов законодательного органа численностью не менее половины от установленного числа депутатов путем подачи письменного заявления, подписанного всеми депутатами этой группы, которое должно быть рассмотрено в течение месяца на заседании законодательного органа. В случае принятия такого решения и досрочного прекращения полномочий законодательного органа назначаются внеочередные выборы. Дату выборов назначает избирательная комиссия субъекта Российской Федерации не позднее 14 дней после принятия решения о досрочном прекращении полномочий законодательного органа.

Роспуск законодательного органа субъекта Российской Федерации может быть осуществлен высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа) соответствующего субъекта Российской Федерации. Высшее должностное лицо (руководитель

---

[136] См.: Авакьян С. А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в Российской Федерации // Журнал российского права. 1997. № 7. С. 54.

[137] Лебедев В. А. Современная система органов законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Челябинск, 2000. С. 18.

высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации вправе принять такое решение в форме указа в случае принятия законодательным органом конституции (устава) и закона субъекта Российской Федерации, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный орган субъекта Российской Федерации не устранил их в течение 6 месяцев со дня вступления в силу судебного решения.

Досрочное прекращение полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации возможно также в связи со вступлением в силу решения соответствующего суда общей юрисдикции о неправомочности данного состава депутатов данного законодательного органа субъекта Российской Федерации, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий. Однако практически ситуация, когда более 1/3 депутатов сложили с себя полномочия, не имела места в российской парламентской практике. Тем не менее, если в связи с указанным либо иными обстоятельствами численность депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации станет меньше, чем 2/3, суд вправе признать неправомочность такого состава законодательного органа. Гипотетически может возникнуть и ситуация, когда более 1/3 депутатов занимаются деятельностью, несовместимой со статусом депутата.

Интересен и институт предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации, которое выносится Президентом Российской Федерации в форме указа, сопряженное с возможностью последующего роспуска регионального парламента.

Данное положение имеет следующие механизмы реализации. Во-первых, досрочное прекращение полномочий наступает в случае, если соответствующим судом установлено, что законодательным органом субъекта Российской Федерации принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а законодательный орган в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий меры по исполнению решения суда, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный соответствующим судом противоречащим федеральному закону и недействующим, и после истечения данного срока судом установлено, что в результате уклонения законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц.

В этом случае Президент Российской Федерации выносит предупреждение законодательному органу субъекта Российской Федерации.

Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения представительный орган не принял меры по исполнению предупреждения, Президент Российской Федерации вносит в Государственную думу Российской Федерации проект Федерального закона о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. До настоящего времени Закон «О роспуске законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации» не принят. «Такой Закон в случае его принятия будет обладать особой юридической природой».[138] По своей сути это будет не закон, а акт применения юридической ответственности. К такому выводу мы приходим в результате анализа признаков подобного Закона. Во-первых, он

---

[138] Липинский Д. А. Об актах применения конституционной ответственности // Юридический мир. 2006. № 7. С. 24.

направлен на единичный случай регулирования общественного отношения (роспуск представительного органа). Во-вторых, для него характерна однократная реализация. В-третьих, он персонифицирован, так как имеет конкретного адресата. Как видим, для такого Закона, если он и будет принят, в большей степени присущи признаки, свойственные акту применения права. От иных актов применения права его отличают особая процедура принятия, свойственная закону, и особый субъект, который наделен полномочиями по его принятию.

Следует отметить, что ответственность законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации за нарушение федеральной Конституции, федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также необеспечение соответствия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам принимаемых (принятых) ими конституций и уставов, законов, иных нормативных правовых актов и осуществляемой ими деятельности, установленная в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[139], нуждается в серьезной доработке. Современный механизм юридической ответственности данных субъектов еще недостаточно четко определен, лишен должной юридической урегулированности и неоправданно снижает роль органов судебной власти в механизме реализации рассматриваемой ответственности.

Бондаренко Ольга Александровна,
преподаватель кафедры
теории и истории государства и права
Волгоградского института бизнеса
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Законодательство России в области защиты и реализации конституционных прав и свобод ребенка
Russian Legislation in the Protection and Realization of Constitutional Rights of a Child

В статье автор освещает вопросы защиты и реализации конституционных прав и свобод ребенка. Рассматриваются условия реализации комплексного развития и жизнедеятельности детей.

The paper is devoted to the questions of the protection and realization of constitutional rights of a child. *The paper presents the conditions of the realization of integrated development and the life activity of a child.*

Ключевые слова: гражданское общество, организационно-правовые процедуры, Конвенция прав ребенка.

Сложные политические процессы, происходившие в России в 90-х годах, имеют последствия и сегодня. Принятая в 1993 году Конституция РФ в ст. 1 определила Российскую Федерацию как правовое государство, неотъемлемой чертой которого является гражданское общество. Гражданское общество – высокоорганизованный общественный институт, где реализация и защита прав его участников – первостепенная задача. Процесс формирования правового государства и гражданского общества – длительный процесс, ведущий к социальному прогрессу, к ответственности, справедливости, гуманности, общечеловеческим ценностям. К сожалению, в нашей стране он идет медленнее, чем хотелось бы.

В условиях становления гражданского общества возникает немало острых проблем, среди которых – защита и реализация конституционных прав и свобод ребенка. На сегодняшний день остаются нереализованными многие из базовых прав детей. Значимыми факторами, которые мешают осуществлению прав и свобод ребенка в России, подчеркивается в Докладе

[139] Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.

ЮНИСЕФ о положении детей в Российской Федерации, и не позволяют детям реализовать в полном объеме свой потенциал, являются бедность, ухудшение состояния здоровья и благополучия населения в целом, отсутствие родительской заботы, жестокое обращение с детьми и ВИЧ/СПИД. Содержание детей в государственных воспитательных учреждениях на протяжении многих лет, включая сирот, детей из социально-незащищенных семей и детей с ограниченными возможностями, привело к тому, что тысячи детей выросли в условиях, лишенных стабильности и заботы, свойственных семейному окружению[140].

Несмотря на то, что в России в последнее время проводятся реформы, по мнению Правительства, ведущие к улучшению социально-экономического положения различных категорий населения страны, предоставляются широкие возможности, самыми незащищенными на сегодня остаются дети.

Учитывая то, что правовая политика любого демократического государства формируется и осуществляется с целью привлечения особого внимания к проблемам социально уязвимых слоев населения, повышения эффективности форм защиты и реализации их прав и законных интересов, именно дети должны стать объектом усиленного внимания со стороны государства. В силу ряда причин: возрастных, физиологических, психологических, социальных, дети нуждаются в особом правовом регулировании, основанном на признании их прав и свобод и исходящем из необходимости их защиты.

В связи с тем, что Конвенция о правах ребенка[141] рассматривает детей как особую демографическую группу населения, нуждающуюся в создании благоприятных условий для выживания, здорового и гармоничного развития каждого ребенка как личности, вполне обоснованным является выделение в самостоятельный вид правовой политики – правовую политику в области прав детей.

Как полагает В. И. Абрамов, «правовая политика в области прав детей – это научно обоснованная, нормативно закрепленная и последовательно осуществляемая деятельность государственных и муниципальных органов власти по созданию эффективного механизма правового регулирования отношений, возникающих в связи с реализацией и защитой прав детей и детства»[142]. В связи с тем, что «приоритеты правовой политики – это наиболее важные общечеловеческие ценности, защищаемые правом, на которые должна быть сориентирована деятельность государства в сфере правового регулирования», автор выделяет приоритетом правовой политики Российского государства - соблюдение и защиту прав детей[143].

Учитывая многочисленные трудности, с которыми сталкиваются дети при реализации своих конституционных прав и свобод, в области правовой политики государства должны быть выработаны и применимы: система необходимых мер, организационно-правовые процедуры, наилучшим образом обеспечивающие интересы ребенка; созданы условия, способствующие беспрепятственной реализации прав и свобод несовершеннолетних в Российской Федерации.

Ратифицировав Конвенцию ООН «О правах ребенка», взяв определенные обязательства не только перед мировым сообществом, но и перед населением страны, Российская Федерация приступила к формированию политики в области прав детей. В качестве обязательных условий для государств-участников Конвенции, в том числе и России, частью I, статьями 1–41 устанавливаются требования, выполнение которых позволит наилучшим образом обеспечить интересы ребенка. Подчеркивается необходимость принятия государствами-участниками законодательных, административных и других мер для осуществления прав ребенка. В отношении экономических, социальных и культурных прав – меры в максимальных рамках имеющихся у государств-участников ресурсов, в случае необходимости, в рамках

---

[140] http://www.detfond.org

[141] Права ребенка: Нормативные правовые документы. – 2-е изд., дополн. М.: ТЦ Сфера, 2007. – 96 с.

[142] Абрамов В. И. Правовая политика современного российского государства в области защиты прав детей // Государство и право. 2004. № 8. С. 79–84.

[143] Там же. С. 80.

международного сотрудничества (ст. 4 Конвенции ООН). Государства-участники обеспечивают осуществление этих прав в соответствии с их национальным законодательством и выполнение их обязательств согласно соответствующим международным документам в этой области[144].

Признание значимости политики в интересах детей в Российской Федерации находит отражение в Конституции РФ[145]. Согласно ст. 7 п. 2 Конституции РФ «В Российской Федерации ... обеспечивается государственная поддержка ... детства» – каждый ребенок вправе рассчитывать на достойный жизненный уровень, и достижение этой цели - одна из главнейших задач нашего государства[146]. «Материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей» (ст. 38 п. 1,2 Конституции РФ). Защита материнства и детства, семьи носит комплексный социально-экономический характер и осуществляется путем принятия разнообразных государственных мер по поощрению материнства, охране интересов матери и ребенка, укреплению семьи, ее социальной поддержке, обеспечению семейных прав граждан[147]. Каждый ребенок с момента рождения имеет гарантированное государством право на воспитание и заботу. Это право обеспечивается в первую очередь предоставлением родителям родительских прав, которые одновременно являются обязанностями по воспитанию. При этом подчеркивается равенство прав и обязанностей обоих родителей, основанное на общем конституционном принципе равенства прав и свобод мужчины и женщины (ст. 19 Конституции РФ)[148].

Российское государство, признавая детство важным этапом жизни человека, исходя из принципов приоритетности подготовки детей к полноценной жизни в обществе, развития у них общественно значимой и творческой активности, воспитания в них высоких нравственных качеств, патриотизма и гражданственности, сформулировало цели и принципы своей политики в области прав детей в Федеральном законе от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»[149].

Комплекс целей и задач, программ и установок в области защиты и реализации конституционных прав и свобод ребенка в России закреплен в Федеральных законах, указах Президента, постановлениях Правительства, актах иных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

На программном уровне государственная правовая политика в области прав ребенка должна базироваться на долговременных специальных программах и увеличении их финансирования.

В целях создания благоприятных условий для комплексного развития и жизнедеятельности детей, повышения качества их жизни и здоровья, поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, большое внимание уделяется реализации федеральной целевой программы «Дети России» на 2007–2010 годы, включающей три подпрограммы: «Здоровое поколение», «Одаренные дети» и «Дети и семья»[150].

В соответствии с Программой социально-экономического развития Российской Федерации к приоритетным направлениям государственной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации относятся: охрана и укрепление здоровья детей и подростков;

---

[144] Права ребенка: Нормативные правовые документы. – 2-е изд., дополн. М.: ТЦ Сфера, 2007. С. 7.

[145] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.)

[146] Мирошникова В. А. Комментарии к Конституции Российской Федерации. М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем». Издательство ЭКМОС, 1998. С. 14.

[147] Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. А. А. Окунькова. М.: Издательство БЕК, 1996. С. 86.

[148] Там же. С. 88.

[149] Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24 июля 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

[150] Постановление Правительства РФ от 21.03.2007 № 172 «О федеральной целевой программе «Дети России» на 2007–2010 годы» // СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 1688.

проведение профилактической работы с семьями для предупреждения их социального неблагополучия; повышение эффективности государственной системы поддержки детей, находящихся в особо сложных обстоятельствах; создание условий для активного включения детей в социально-экономическую и культурную жизнь общества.

Правовая политика в области защиты и реализации конституционных прав и свобод ребенка будет носить целенаправленный характер при наличии и функционировании специальных управленческих органов, действующих в интересах детей, обеспечивающих их основные права и свободы.

Как юридически, так и практически нет ни одного субъективного права и свободы человека и гражданина, справедливо подчеркивает В. И. Абрамов, в реализации которого Президент РФ не имел бы возможности принять участие[151]. В соответствии со ст. 80 п. 2 Конституции РФ Президент Российской Федерации является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, играет ведущую роль в механизме защиты и реализации прав и свобод ребенка в России, может использовать любые виды гарантий.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан (речь идет и о несовершеннолетних), их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами в Российской Федерации утверждена должность Уполномоченного по правам человека.

Координационным органом, образованным для обеспечения единого государственного подхода к решению проблем защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, выступает Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Большое внимание в нашей стране проблеме защиты прав ребенка уделяется созданной в 1987 г. первой общественной организацией – Российским Детским Фондом (РДФ). За свою более чем двадцатилетнюю практику работы он может поделиться богатейшей историей добрых дел. Однако и сегодня во всех регионах России работают 73 отделения РДФ – помощь детям оказывается по 9 постоянно действующим программам. Кроме того, по мере возможности, отделениями Фонда самостоятельно организуются и проводятся многочисленные благотворительные акции[152].

Все большую роль в жизни подростков, чьи нарушены права, играют региональные Уполномоченные по правам ребенка. Например, Волгоградская область в 1998 г. одной из первых вошла в состав территорий, включенных в программу сотрудничества Российской Федерации с детским фондом ООН ЮНИСЕФ по введению данного института.

Уполномоченный ведет прием граждан, рассматривает обращения по нарушениям прав ребенка, жалобы людей на решения, действия или бездействие государственных органов, органов местного самоуправления региона, должностных лиц, организаций. Он также проводит проверки по сообщенным фактам, информирует о нарушениях прав детей компетентные органы, участвует в судебных процессах, проверяет деятельность государственных и муниципальных детских учреждений, помогает детям и их представителям получить бесплатную юридическую помощь, информирует население о правовом положении детей в Волгоградской области через средства массовой информации[153].

Таким образом, Российская Федерация, признавая ребенка самостоятельным субъектом права, формируя государственную политику в сфере прав детей и вкладывая средства в их развитие, – подчеркивает значимость каждого ребенка в деле успешного, стабильного, устойчивого развития и процветания нашей страны.

---

[151] Абрамов В. И. Роль Президента Российской Федерации в механизме защиты прав ребенка // Современное право. 2006. № 19. С. 61–63.

[152] http://www.detfond.org

[153] http: // www.ombudsmandeti.ru

Защита прав ребенка, создание ему условий, способствующих беспрепятственной реализации конституционных прав и свобод является основополагающей функцией нашего государства как правового.

При реализации политики в интересах детей значительную роль должно играть взаимодействие органов государственной власти с неправительственными организациями, общественными объединениями, молодежными ассоциациями, действующими на местах и на региональном уровне, чьи программы нацелены на защиту, оказание помощи и поддержки ребенка в осуществлении им своих прав и свобод.

Колмаков Петр Александрович,
заведующий кафедрой уголовного права и процесса
Сыктывкарского государственного университета, д. ю. н., профессор
E-mail: meon_nauka@mail.ru

О некоторых проблемах при производстве судебно-психиатрических экспертиз
Problems of Making of Judicial-Psychiatric Examinations

Обращается внимание на недостатки и спорные вопросы в судебно-следственной практике при назначении и организации судебно-психиатрической экспертизы, предлагаются меры по оптимизации уголовно-процессуальной деятельности в данной ее сфере.

The paper pays attention to lacks and questions at issue in judiciary practice-investigatory at purpose and the organization of judicial-psychiatric examination, measures on optimization of criminally-remedial activity in its given sphere are offered.

Ключевые слова: судебно-психиатрической экспертизы, уголовные дела, освидетельствование.

Важную роль для правильного разрешения уголовных дел о применении принудительных мер медицинского характера играет заключение судебно-психиатрической экспертизы (ст. 204 УПК РФ). В 2004 году в Российской Федерации почти 114 тысяч человек (84,2% из числа направленных на экспертизу) были признаны вменяемыми. Из их числа только 36,1% составили психически здоровые лица, у 63,8% диагностированы различные психические расстройства: умственная отсталость (22,9%), органические психические расстройства (18,0%), расстройства личности (11,2%), алкоголизм, наркомания (7,3%)[154]. При этом необходимым и важнейшим элементом является постановка перед экспертами конкретных и точных вопросов о психическом состоянии субъекта к определенному периоду времени, о диагностике такого состояния, о наиболее целесообразном назначении соответствующего вида принудительных мер медицинского характера и др., поскольку вопросы, поставленные перед экспертами-психиатрами, определяют пределы исследования и характер их заключения[155].

К сожалению, при назначении и организации судебно-психиатрической экспертизы по-прежнему продолжают иметь место упущения и ошибки[156]. Обобщенная многолетняя судебно-

---

[154] См.: Основные показатели деятельности судебно-психиатрической экспертной службы Российской Федерации в 2004 г.: Аналитический обзор / Под ред. акад. РАМН Т. Б. Дмитриевой. М., 2005. Вып. 13. С. 22.

[155] Подробнее о вопросах, которые могут быть поставлены перед экспертами, см.: Хомовский А. А. Производство по применению принудительных мер медицинского характера в советском уголовном процессе. М., 1974. С. 43–63; Шишков С. Н. Судебно-психиатрическая экспертиза: Учеб. пособие. М., 1996. С. 10–15; Козлов В. В., Новикова Е. Е. Основы судебно-психиатрической экспертизы. Общая психопатология: Учеб. пособие. Саратов, 2002. С. 14; и др.

[156] Подробнее см.: Указание Заместителя Генерального прокурора РФ «О недостатках в назначении и организации производства судебно-психиатрических экспертиз» от 29 апреля 1999 г. № 28-15/362. С. 2–4; Колмаков П. А. Проблемы правового регулирования принудительных мер медицинского характера. Сыктывкар, 2001. С. 152–161; Бажукова Ж. А., Колмаков П. А. О

следственная практика в Северо-Западном федеральном округе (Республика Коми, Архангельская область, г. Санкт-Петербург и Ленинградская область) обращает внимание на следующие недостатки:

В постановлении о назначении судебно-психиатрических экспертиз не всегда излагались обстоятельства, послужившие основанием для её назначения.

Часто недоброкачественно оформлялись сами представленные на экспертизу уголовные дела (например, отсутствовали важные сведения о психическом состоянии этих лиц, особенности их поведения до и после совершения общественно опасного деяния, а также подлинники медицинских документов об установленных фактах лечения, копии приговоров в отношении ранее судимых и т.п.).

Имелась нечеткость и неточность формулировок поставленных для разрешения перед экспертами вопросов.

Иногда в самом постановлении о назначении судебной экспертизы не указывалось процессуальное положение направленного для проведения экспертизы лица, что в некоторых случаях имеет принципиальное значение.

В актах судебных экспертиз не всегда отражались примененные методики исследования испытуемых, что затрудняло оценку полноты выполненной экспертами-психиатрами работы и обоснованность сделанных выводов.

Существуют проблемы и организационного порядка (например, этапирование испытуемых из отдаленных городов и районов в экспертное учреждение, несвоевременное направление самого уголовного дела и т.п.).

Встречаются иногда умышленные упущения и злоупотребления со стороны самих экспертов-психиатров при проведении и даче экспертного заключения (примером может служить уголовное дело, возбужденное по факту обмана покупателей в отношении Гольдмана, признанного вначале врачами-экспертами за взятку невменяемым[157] или уголовное дело по обвинению Березина и других в бандитизме и убийствах[158]).

Следователи и судьи довольно редко подвергают сомнению заключения эксперта (т.е. при оценке заключения в совокупности с другими доказательствами, полученными по делу, они не обращают внимания на явное их противоречие с другими источниками доказательств).

Несмотря на противоречия выводов судебно-психиатрической экспертизы другим собранным по делу доказательствам, повторная экспертиза, как правило, не производилась (например, уголовное дело, возбужденное в отношении Антошкина[159]).

Встречаются врачебные ошибки при описании анамнеза, которые допускаются обычно не умышленно, а, как правило, в результате небрежности или невнимательности эксперта-психиатра (когда диагноз ставится на основе предыдущего, т.е. налицо чрезмерное доверие эксперта, некритичное отношение к постановке предыдущего диагноза).

Неправильная оценка заключения эксперта (что является причиной неправильного истолкования судом заключения эксперта-психиатра). Неправильное истолкование заключения эксперта в решении суда может проявляться по-разному: в одном случае эксперт-психиатр дает категорическое заключение, а суд придает ему иное значение; в другом – экспертом дано вероятное заключение, а суд считает, что дано категорическое заключение; наконец, в заключении эксперта не устанавливается определенный факт, а суд

проблемах и ошибках при производстве дел о применении принудительных мер медицинского характера // Сборник научных трудов юридического факультета. Вып. 4 / Отв. ред. проф. П. А. Колмаков. Сыктывкар, 2005. С. 118–128; и др.

[157] См.: Големинов Б., Малюкин В. Упущения при назначении судебно-психиатрической экспертизы // Соц. законность. 1988. № 4. С. 46–47.

[158] Подробности по этому делу см.: Исаенко В. Использование возможностей судебно-психиатрической экспертизы // Законность. 1998. № 10. С. 6–7.

[159] См.: Исаенко В. Указ. соч. С. 8–10.

считает его установленным и т.п.[160]

Иногда эксперты-психиатры при построении окончательного вывода не учитывали обстоятельств, имеющих существенное значение для правильного разрешения уголовного дела, хотя они были указаны в самом постановлении о назначении судебно-психиатрической экспертизы.

Недостаточная полнота проведенного исследования (такое заключение ставилось под сомнение потому, что эксперт-психиатр недостаточно полно провел само исследование. Например, довольно часто суды сомневались в выводах амбулаторной судебно-психиатрической экспертизы и назначали производство стационарной экспертизы).

На судебно-психиатрическую экспертизу направлялись недоброкачественно оформленные уголовные дела. В них иногда отсутствовали важные сведения о психическом состоянии испытуемых, особенностях их поведения до и после совершения общественно опасного деяния, подлинники медицинских документов об установленных фактах лечения испытуемых в психиатрических стационарах, нахождении под наблюдением у психиатра, психоневролога, нарколога, копии приговоров в отношении ранее судимых и т.п. Хотя эти недостатки устраняются в рабочем порядке, изложенное влечет дополнительную трату времени на производство экспертиз, затягивает сроки предварительного расследования и судебного разбирательства[161].

Выход экспертов-психиатров за пределы своей профессиональной компетенции. Как известно, не относятся к специальным познаниям общеизвестные факты, выводы, получаемые посредством простых, логических умозаключений, а также знание юридических вопросов, решаемых в уголовном или гражданском процессе следователем, прокурором и судом.

Неточное использование специальной терминологии при проведении судебно-психиатрической экспертизы. Так, например, в судебной психиатрии редко используется такое понятие, как исследование, чаще – освидетельствование, хотя они различны по своему содержанию. Исследование – это комплекс специальных мер, используемых экспертом для ответа на поставленные перед ним вопросы. Освидетельствование – это часть исследовательских экспертных действий, проводимых непосредственно, с участием испытуемого, и оно не используется при проведении заочных и посмертных экспертиз как часть экспертного исследования.

В уголовном процессе освидетельствование – это следственное действие, состоящее в обнаружении на теле человека особых примет, следов преступления, телесных повреждений, выявления состояния опьянения или иных свойств и признаков, имеющих значение для уголовного дела (ч. 1 ст. 179 УПК РФ). Эти понятия процессуально различны, и подмена одним другого, на наш взгляд, недопустима.

17. Вне зависимости от конкретных обстоятельств дела на разрешение экспертов-психиатров, как правило, ставились несколько стандартных вопросов, сущность которых сводилась к выяснению, страдает ли лицо психическим расстройством (и каким именно); являлось ли оно вменяемым в момент совершения инкриминируемого ему общественно опасного деяния и (или) в момент производства по делу; нуждается или нет в принудительном лечении в психиатрическом стационаре и т.п.

18. Ни разу правоприменительными органами не был поставлен вопрос: *лишает ли данное психическое расстройство возможности лица воспринимать, осмысливать и запоминать обстоятельства, имеющие значение для дела, и совершать действия, в которых реализуются его процессуальные права?* Естественно, что комиссия врачей-психиатров также не обсуждала этот вопрос по собственной инициативе и не формулировала ответ в своем заключении. В заключении эксперта непременно должна найти отражение степень уголовно-процессуальной дееспособности: *сохранена, ограничена или исключена*[162].

---

[160] См.: Орлов Ю. К. Заключение эксперта и его оценка по уголовным делам. М., 1995. С. 33–36.

[161] Подробнее см.: Исаенко В. Указ. соч. С. 6–10.

[162] Обращаем внимание на то, что в своем итоговом решении от 20 ноября 2007 года № 13-П

19. Не было в изученных нами постановлениях также вопроса о том: *может ли это лицо в силу своего психического состояния причинить «иной существенный вред»*?

20. Хотелось бы обратить внимание и на кадровое обеспечение при производстве судебно-психиатрических экспертиз. Она, к сожалению, проявляется в том, что зачастую должности врачей-экспертов по-прежнему занимают совместители, не всегда имеющие специальную подготовку по судебной психиатрии.

Если обратиться к статистическим данным по Российской Федерации, то можно увидеть рост числа занятых должностей судебно-психиатрических экспертов. Так, например, число занятых должностей в 2004 году составило 1071, на 6,8% больше, чем в 2003 году, число физических лиц – 525, т.е. на 7,8% больше предыдущего года. Несмотря на положительный прирост, ожидались более высокие показатели, учитывая проводившееся лицензирование экспертных учреждений, а также сертификационные циклы кафедры социальной и судебной экспертизы Московской медицинской академии им. И.М. Сеченова и Государственного научного центра социальной и судебной психиатрии им. В.П. Сербского. За 10-летний период число занятых должностей и число физических лиц увеличилось почти в 2 раза[163].

Приказами Министра здравоохранения России (№ 261, 262 от 14.08.02 г.) введена специальность, требующая углубленной подготовки, – судебно-психиатрическая экспертиза. Учитывая новации последних лет, в том числе и положения Закона РФ № 73-ФЗ от 31.05.2001 г. «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», врачом судебно-психиатрическим экспертом СПЭУ (отделения) - может быть врач-психиатр, имеющий специальную подготовку по судебно-психиатрической экспертизе, производящий экспертизу в порядке исполнения своих должностных обязанностей (ст. 13)[164]. Введение Закона об экспертной деятельности повлекло реорганизацию судебно-психиатрической экспертной службы. В соответствии с ним судебно-экспертное учреждение (может быть либо самостоятельным с правами юридического лица (в России таковым является ФГУ «Государственный научный центр социальной и судебной психиатрии им. В.П. Сербского Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию»), либо специализированным подразделением (отделения стационарной и (или) амбулаторной судебно-психиатрической экспертизы психиатрических учреждений системы здравоохранения) с укомплектованным штатом судебно-психиатрических экспертов. Психиатрические учреждения, имеющие в своем составе хотя бы одно из перечисленных отделений, могут претендовать на статус экспертного и получение лицензии на осуществление экспертной деятельности[165]. Судебно-психиатрические экспертные комиссии, составы которых ранее утверждались территориальными органами управления здравоохранения, утратили юридическую силу[166].

Конституционный суд РФ постановил: «1. *Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19, 45 (часть 2), 46 (часть 1) и 55 (часть 3), находящиеся в нормативном единстве положения статьи 402, части третьей статьи 433, статей 437 и 438, частей третьей и шестой статьи 439, части первой статьи 441, статьи 444 и части первой статьи 445 УПК Российской Федерации в той мере, в какой эти положения – по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой, – не позволяют лицам, в отношении которых осуществляется производство о применении принудительных мер медицинского характера, лично знакомиться с материалами уголовного дела, участвовать в судебном заседании при его рассмотрении, заявлять ходатайства, инициировать рассмотрение вопроса об изменении и прекращении применения указанных мер и обжаловать принятые по делу процессуальные решения*».

[163] См.: Основные показатели деятельности судебно-психиатрической экспертной службы Российской Федерации в 2004 г.: Аналитический обзор / Под ред. акад. РАМН Т. Б. Дмитриевой. С. 9.

[164] См.: Российская газета. 2001. № 4. С. 4.

[165] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2291.

[166] В целях реализации Закона об экспертной деятельности и повышения качества судебно-

Необходимо напомнить, что судебно-психиатрическая экспертиза в 2004 году в Российской Федерации осуществлялась в 155 территориальных психиатрических учреждениях (100 психиатрических больниц и 55 психоневрологических диспансеров) и Государственном научном центре социальной и судебной психиатрии им. В.П. Сербского. По аналитическим данным, посмертные судебно-психиатрические экспертизы составили 1,6%, заочные – 2,9% и 84,8% – амбулаторные от общего объема экспертной работы, выполненной в 2004 году[167].

Как известно, заключение судебно-психиатрической экспертизы, как и любое доказательство, подлежит оценке с точки зрения относимости, допустимости, достоверности, а все собранные доказательства в совокупности – достаточности для правильного разрешения уголовного дела рассматриваемой категории (ст. 88 УПК РФ)[168]. Содержание заключения эксперта должно быть понятно не только специалистам-психиатрам, но и судебно-следственным работникам. Акт судебно-психиатрической экспертизы состоит из введения, сведений о прошлой жизни обследуемого, истории настоящего заболевания (если таковое имеется), описания физического, неврологического и психического состояния (включая результаты лабораторных исследований и методик), заключительной, так называемой мотивировочной части, которая состоит из выводов и их обоснования. Материалы, иллюстрирующие заключение эксперта, прилагаются к заключению и являются его составной частью.

Оценка заключения экспертов-психиатров - наиболее сложная и ответственная часть работы органов предварительного следствия, прокурора и суда, которая требует тщательного изучения самого заключения, как по форме, так и по содержанию. Оценивая заключение судебно-психиатрической экспертизы, необходимо выяснить следующие вопросы: 1) соблюдены ли процессуальные условия подготовки, назначения и проведения экспертизы; 2) достаточна ли научная квалификация эксперта для ответа на поставленные вопросы и не вышел ли он за пределы своих специальных познаний; 3) полно ли проведены исследования и дано ли исчерпывающее экспертное заключение; 4) какова научная обоснованность применяемых экспертом методов, научная и логическая аргументированность его выводов; 5) какая роль отводится заключению эксперта с точки зрения его относимости, допустимости, достоверности и достаточности в системе других доказательств, для правильного разрешения уголовного дела[169].

психиатрической экспертизы приказом Минздравсоцразвития России № 370 от 30 мая 2005 г. была утверждена новая «Инструкция об организации производства судебно-психиатрических экспертиз в отделениях судебно-психиатрической экспертизы государственных психиатрических учреждений». А приказом того же министерства № 473 от 27 июля 2005 г. была признана не действующей на территории России «Инструкция о производстве судебно-психиатрической экспертизы в СССР» от 27 октября 1970 года.

[167] Подробнее см.: Основные показатели деятельности судебно-психиатрической экспертной службы Российской Федерации в 2004 г.: Аналитический обзор / Под ред. акад. РАМН Т. Б. Дмитриевой. С. 3, 10.

[168] Судебная коллегия Верховного суда РФ по обвинению Волошина и др. отметила, что акт судебно-психиатрической экспертизы подлежит оценке судом, который сам должен вынести соответствующее решение по существу о назначении принудительного лечения // Бюллетень Верховного суда РФ. 2002. № 9. С. 19.

[169] Подробнее о методике оценки заключения экспертов-психиатров см.: Элькинд П. С. Расследование и судебное рассмотрение дел о невменяемых. М., 1959. С. 42–46; Хомовский А. А. О повышении действенности принудительных мер медицинского характера как средства предупреждения общественно опасных деяний // Сов. гос-во и право. 1966. № 8. С. 127–131; Шишков С. Н. Анализ заключений экспертов-психиатров в суде по уголовным делам // Судебно-психиатрическая экспертиза. М., 1978. № 30. С. 78–81; Он же. Доказывание психических расстройств в советском уголовном процессе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 16–17; Жариков Н. М., Морозов Г. В., Хритинин Д. Ф. Судебная психиатрия / Под общ. ред. Г. В. Морозова. М., 1997. С. 32–38 и др.

Спорным в теории пока остается вопрос: *должны ли эксперты-психиатры высказывать в заключении свое суждение о вменяемости (невменяемости) лица, совершившего запрещенное уголовным законом деяние?*

За последние годы представители правоприменительных органов испытывают затруднения из-за отсутствия в заключениях судебно-психиатрической экспертизы термина «*вменяем*» или «*невменяем*», поскольку эксперты указывают только саму «формулу» вменяемости (невменяемости) испытуемого, утверждая при этом, что сделать окончательный вывод должны следователь или суд. В юридической литературе по данному вопросу были высказаны следующие суждения. Одни авторы полагают, что было бы неправильно относить к компетенции экспертов-психиатров дачу заключения о невменяемости рассматриваемого лица[170]. Другие исходят из позиции, что в заключении судебно-психиатрической экспертизы должен содержаться прямой ответ на вопрос о вменяемости или невменяемости лица, совершившего запрещенное уголовным законом деяние[171].

Существует и третья точка зрения, авторы которой считают, что эксперт-психиатр, давая заключение о вменяемости (невменяемости) лица, совершившего общественно опасное деяние, не решает его в юридическом смысле, а лишь дает мотивированное медицинское заключение по этому поводу. Юридический факт вменяемости (невменяемости) могут устанавливать только следователь или суд, оценивая заключение наряду с другими материалами уголовного дела[172].

Эта позиция представляется нам наиболее предпочтительной. Не следует забывать, что невменяемость - это не только юридическое понятие, определенные условия, исключающие вину и уголовную ответственность, но и реальный факт, означающий действительное наличие у конкретного лица, в отношении которого ведется дело, психического расстройства, проявляющегося в том, что оно не понимает фактического значения и общественной опасности своих действий (бездействия) либо не может руководить ими. Этот факт и должны установить эксперты-психиатры, не решая его с правовых позиций. Однако приобретает ли он по уголовному делу юридическое значение обстоятельства, исключающего возможность вменения или невменения лицу содеянного, зависит, несомненно, от следователя и суда, которые и должны окончательно оценить полученное заключение исходя не только из него самого, но и из других собранных по делу доказательств.

Представляется, что издание разъяснения судам в одном из постановлений Пленума Верховного суда РФ о соблюдении законности при производстве уголовных дел о применении принудительных мер медицинского характера явилось бы своевременным шагом, направленным на устранение этих и ряда других проблем.

---

[170] См.: Портнов В. П. Процессуальный порядок применения мер медицинского характера в советском уголовном процессе: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1956. С. 75; Степичев С., Хомовский А. Особенности производства по применению принудительных мер медицинского характера // Соц. законность. 1967. № 5. С. 57; Протченко Б. А. Доказывание и оценка психического состояния лица, совершившего общественно опасное деяние, предусмотренное уголовным законом // Сов. юстиция. 1983. № 14. С. 9; Михеев Р. И. Проблемы вменяемости и невменяемости в советском уголовном праве. Владивосток, 1983. С. 168; Шишков С. Н. Доказывание психических расстройств в советском уголовном процессе. С. 21; и др.

[171] Подробнее см.: Случевский И. Ф. Спорные вопросы судебно-психиатрической экспертизы // Соц. законность. 1955. № 5. С. 37–40; Элькинд П. С. Указ. соч. С. 43; Петрухин И. Л. Экспертиза как средство доказывания в советском уголовном процессе. М., 1964. С. 133–134; Степутенкова В. К. Роль судебного эксперта при исследовании вменяемости (невменяемости) // Сов. гос-во и право. 1977. № 7. С. 104; Галаган А. И. Процессуальные особенности расследования дел об общественно опасных деяниях лиц, признаваемых невменяемыми: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1983. С. 15; и др.

[172] См.: Бородин С. В., Палиашвили А. Я. Вопросы теории и практики судебной экспертизы. М., 1963. С. 15; Палиашвили А. Я. Экспертиза в суде по уголовным делам. М., 1973. С. 36; и др.

Лебедев Максим Владимирович,
главный специалист-эксперт
отдела регистрации долевого
участия в строительстве УФРС
по Волгоградской области
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Участие в долевом строительстве: может ли ТСЖ построить дом?
Participation in Shared Construction: Can Householders Association Build a House?

Автор рассматривает актуальные вопросы о правомерности участия в качестве застройщиков при строительстве многоквартирных жилых домов жилищно-строительных кооперативов (ЖСК) и товариществ собственников жилья (ТСЖ).

The paper is devoted to the questions of legality of participation of the housing association and the householders association as the owners of multifamily housing.

Ключевые слова: долевое строительство, товарищество собственников жилья, Жилищный кодекс РФ.

Процесс реализации на территории Российской Федерации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» вызвал значительное увеличение объемов жилищного строительства. Однако, к сожалению, не все вопросы этой сферы сегодня имеют четкую правовую регламентацию. Одним из актуальных вопросов рынка строящегося жилья стал вопрос о правомерности участия в качестве застройщиков при строительстве многоквартирных жилых домов жилищно-строительных кооперативов (ЖСК) и товариществ собственников жилья (ТСЖ).

В целях установления единого правового подхода к проблеме Министерство регионального развития Российской Федерации дало необходимые разъяснения по указанному вопросу.

Согласно статье 135 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) товариществом собственников жилья признается некоммерческая организация, объединение собственников помещений в многоквартирном доме для совместного управления комплексом недвижимого имущества в многоквартирном доме, обеспечения эксплуатации этого комплекса, владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения общим имуществом в многоквартирном доме.

В соответствии со статьей 139 ЖК РФ в строящихся многоквартирных домах товарищество собственников жилья может быть создано лицами, которым будет принадлежать право собственности на помещения в таких домах (часть 1 статьи 139 ЖК РФ). Государственная регистрация товарищества собственников жилья в строящихся многоквартирных домах осуществляется в соответствии с законодательством о государственной регистрации юридических лиц, а именно: Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 08 августа 2001 года № 129-ФЗ. Федеральными законами может устанавливаться специальный порядок регистрации отдельных видов юридических лиц (статья 10 Федерального закона № 129-ФЗ). Указанный порядок государственной регистрации некоммерческих организаций устанавливается статьей 13.1 Федерального закона «О некоммерческих предприятиях» от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ. Некоммерческая организация подлежит государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» с учетом установленного настоящим Федеральным законом порядка государственной регистрации некоммерческих организаций. Решение о государственной регистрации (об отказе в государственной регистрации) некоммерческой организации принимается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере регистрации

некоммерческих организаций (далее – уполномоченный орган), или его территориальным органом.

Для создания товарищества в строящемся доме требуется установление конкретного круга лиц, которым будет принадлежать право собственности на помещения в этом доме. Установление принадлежности того или иного лица к данному кругу возможно только при наличии соответствующих фактов, имеющих юридическое значение. Поэтому права такого лица на участие в принятии решения о создании товарищества должны быть удостоверены конкретными документами, подтверждающими возможность возникновения в будущем у такого лица права собственности на помещение в многоквартирном доме, в связи со строительством которого создается товарищество. Только наличие у конкретного лица указанных документов служит юридическим фактом, порождающим правовые последствия, связанные с возникновением у него права на участие в принятии решения о создании товарищества. На настоящий момент к таким документам можно отнести договоры участия в долевом строительстве многоквартирных домов.

Согласно статье 4 Федерального закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» по договору участия в долевом строительстве многоквартирного дома одна сторона (застройщик) обязуется в предусмотренный договором срок своими силами и (или) с привлечением других лиц построить (создать) многоквартирный дом и после получения разрешения на ввод в эксплуатацию такого дома передать помещения в этом доме участнику долевого строительства, а другая сторона (участник долевого строительства) обязуется уплатить обусловленную договором цену и принять указанные помещения при наличии разрешения на ввод в эксплуатацию такого дома. При этом, согласно статье 17 вышеуказанного Федерального закона, указанный договор подлежит государственной регистрации в органах, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, на территории регистрационного округа по месту нахождения строящегося (создаваемого) многоквартирного дома, для строительства которого привлекаются денежные средства в соответствии с данным договором, в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Договор, зарегистрированный в установленном порядке, можно признать достаточным основанием для подтверждения права конкретного лица – участника долевого строительства на участие в принятии решения о создании товарищества.

В соответствии с частью 2 статьи 139 ЖК РФ решение о создании товарищества собственников жилья при строительстве многоквартирного дома принимается лицами, которым будет принадлежать право собственности на помещения в этом доме после окончания его строительства, на их общем собрании. Данное общее собрание должно проводиться в порядке, установленном для проведения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме. Соответственно, общее собрание лиц, которым будет принадлежать право собственности на помещения в строящемся многоквартирном доме, будет правомочным (иметь кворум), если в нем примут участие указанные лица, которые будут обладать более чем 50% голосов от общего числа голосов, которые будут принадлежать всем будущим собственникам помещений в таком доме после окончания его строительства и ввода в эксплуатацию. При этом количество голосов, которым будет обладать каждое указанное лицо на их общем собрании, согласно части 3 статьи 48 ЖК РФ, должно определяться пропорционально будущей доле каждого из них в праве общей собственности на общее имущество в данном доме. В свою очередь, такая доля определяется с учетом статьей 37 ЖК РФ. В частности, лицу, у которого возникнет в будущем право собственности на помещение в многоквартирном доме после окончания его строительства и ввода в эксплуатацию, будет принадлежать доля в праве общей собственности на общее имущество в таком доме, пропорциональная размеру общей площади указанного помещения.

Таким образом, для создания товарищества в строящемся доме требуется установление не только конкретного круга лиц, которым будет принадлежать право собственности на помещения в этом доме, но и конкретных помещений в таком доме, которые будут принадлежать указанному кругу лиц, и общей площади каждого из таких помещений. Поэтому права такого лица на участие в принятии решения о создании товарищества должны быть удостоверены конкретными документами, не только подтверждающими возможность возникновения в будущем у такого лица права собственности на помещение в многоквартирном доме, в связи со строительством которого создается товарищество, но и содержащими сведения об общей площади такого помещения. В соответствии с частью 4 статьи 4 Федерального закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» в указанном договоре должен быть определен подлежащий передаче конкретный объект долевого строительства (конкретное помещение в строящемся многоквартирном доме) в соответствии с проектной документацией. При этом, согласно статье 25.1 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», для государственной регистрации договора участия в долевом строительстве многоквартирного дома, наряду с документами, необходимыми для государственной регистрации в соответствии с названным Федеральным законом, представляются также документы с описанием помещения в многоквартирном доме с указанием его местоположения на плане создаваемого многоквартирного дома и планируемой площади такого помещения.

Несмотря на предусмотренную статьей 139 ЖК РФ возможность создания лицами товариществ собственников жилья в строящихся многоквартирных домах, в связи с встречающимися на практике случаями приостановки территориальными органами Росрегистрации представленных на государственную регистрацию рассматриваемых договоров участия в долевом строительстве застройщиков, в качестве которых выступают ТСЖ, целесообразно в долевом строительстве в качестве застройщика выступать жилищно-строительным кооперативам. Впоследствии, в соответствии со статьей 122 ЖК РФ, определяющей возможность реорганизации жилищного кооператива, жилищный кооператив по решению общего собрания его членов (конференции) может быть преобразован в товарищество собственников жилья. Также, согласно статье 140 ЖК РФ, товарищество собственников жилья по решению общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме может быть преобразовано в жилищный или жилищно-строительный кооператив, при этом реорганизация товарищества собственников жилья осуществляется на основании и в порядке, которые установлены гражданским законодательством.

Фомина Жанна Сергеевна,
аспирант кафедры конституционного
и административного права Волгоградской академии
государственной службы
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Реформа местного самоуправления и бюджетный процесс в Российской Федерации
Reforms of Local Self-Government and Budgeting in the Russian Federation

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования бюджетных отношений. Автор отмечает, что в настоящее время наряду с реформой местного самоуправления осуществляется также реформа бюджетного процесса, призванная повысить эффективность и прозрачность управления общественными финансами на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации.

The paper is devoted to the questions of legal regulation of budgeting. The author notes that nowadays reforms of local self-government and budgeting are carried out together to raise effectiveness and transparence of financial management at all the levels of the Russian Federation budget system.

Ключевые слова: бюджетная система, бюджетное реформирование, финансово-бюджетное устройство.

Развитие рынка в России и увеличение её валового внутреннего продукта связаны с развитием производства, социальной инфраструктуры, что возможно только при условии хорошо развитой финансовой системы государства, в основе которой лежит общегосударственный фонд денежных средств – бюджет. Бюджет и государственные внебюджетные фонды пополняются, в основном, за счёт налогов, где непосредственное движение денежных средств осуществляется через банковскую систему, которая может

нормально функционировать и развиваться только при условии хорошего правового обеспечения всей финансовой деятельности государства.

Финансы – основа прямых и обратных связей в государстве, являясь лучшим информативным источником, они обеспечивают прозрачность деятельности государства. Публичные финансы, как отмечал Бирман А. М., представляют собой систему сообщающихся сосудов. Недобор или переизбыток средств в каком-либо звене финансовой системы приводит к тому, что начинает лихорадить систему в целом, что, в конце концов, отражается на качестве жизни каждого члена общества[173].

Бюджетная система в условиях рыночных отношений играет весьма важную роль в реализации единой финансовой политики государства. Вопросы правового регулирования бюджетных отношений приобретают всё большую актуальность в социально-экономической сфере жизни страны, поскольку в нормах бюджетного права закрепляются общие принципы и формы финансовой деятельности государства в бюджетной сфере, методы аккумуляции средств в государственные и муниципальные денежные фонды, порядок получения и использования денежных средств и т.д.

Государственное административное и бюджетное реформирование привело к созданию в России системы управления публичными финансами, важную роль в которой играет законодательная база. От качества и своевременности нормативных правовых актов зависит успех проводимых преобразований.

За последние несколько лет изменилось практически все финансово-бюджетное устройство страны. Статусные преобразования коснулись и системы местного самоуправления. Положения Федерального закона от 6 декабря 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[174], а также изменения, внесенные в Бюджетный[175] и Налоговый[176] кодексы, установили новые принципы организации местного самоуправления и его экономической основы, обеспечивающие проведение реформы местного самоуправления.

Указанные законодательные акты закрепили ряд важных положений, предусматривающих разделение местных бюджетов на два уровня – бюджеты поселений и бюджеты муниципальных районов, закрепление за каждым уровнем муниципальных образований собственных источников доходов, расходных обязательств и налогово-бюджетных полномочий, формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки муниципальных образований.

В настоящее время наряду с реформой местного самоуправления осуществляется также реформа бюджетного процесса, призванная повысить эффективность и прозрачность управления общественными финансами на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации. Правовые основы для проведения бюджетной реформы заложены в Федеральном законе от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»[177], который предусматривает внедрение принципов бюджетирования,

---

[173] Бирман А. М. Очерки теории советских финансов. М., 1970. С. 173.
[174] Собрание законодательства РФ. 2003. № 40.
[175] Собрание законодательства РФ. 1998. № 31.
[176] Собрание законодательства РФ. 1998. № 31.
[177] Собрание законодательства РФ. 2007. № 18.

ориентированного на конечный результат, переход к среднесрочному бюджетному планированию и возможность формирования бюджетов всех уровней на трехлетний период.

Важно отметить, что в ходе проведения реформы местного самоуправления и реформы бюджетного процесса в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» неоднократно вносились изменения, необходимые для устранения пробелов и недостатков в правовом регулировании финансовых основ местного самоуправления, принципов организации межбюджетных отношений в субъектах РФ. Вместе с тем, в процессе подготовки и принятия указанных изменений не всегда проводилась системная работа по устранению несогласованности между положениями названных законодательных актов, а также внутренних противоречий и недостатков. Выполнение указанной работы осложняется тем, что одни и те же вопросы в области финансовых основ местного самоуправления регулируются разными законодательными актами Российской Федерации. В настоящее время отдельные нормы вышеуказанных актов либо не согласуются друг с другом, либо имеют внутренние недостатки и противоречия.

В ст. 6 Бюджетного кодекса дается определение понятия «финансовые органы муниципальных образований». К их числу отнесены органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований, осуществляющие составление и организацию исполнения местных бюджетов. Вместе с тем, в соответствии с нормами Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления…» порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность и подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

В данном положении Кодекса не учитывается тот факт, что функциями финансовых органов могут быть наделены местные администрации муниципальных образований в целом, а не только их структурные подразделения в виде органов местных администраций или должностные лица. Кроме того, согласно уставам муниципальных образований финансовые органы могут быть самостоятельными органами местного самоуправления муниципального образования – в этом случае они не являются органами местных администраций.

Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления…» предусмотрено, что в структуру органов местного самоуправления может входить контрольный орган муниципального образования – в виде контрольно-счетной палаты, ревизионной комиссии и др. Цель деятельности такого органа локальна: он должен помогать эффективному, экономному, основанному на законе решению вопросов местного значения.

В соответствии со ст. 38 Закона контрольный орган муниципального образования образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Контрольный орган муниципального образования формируется на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом. Органы и должностные лица местного самоуправления обязаны представлять в контрольный орган муниципального образования (по его требованию) необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции. Результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, подлежат опубликованию (обнародованию).

В Бюджетном кодексе, в свою очередь, не раскрываются понятия «органы финансового контроля», «контрольные органы муниципальных образований» и «собственные контрольные органы представительных органов муниципальных образований». Более того, в разных статьях Кодекса статус органов муниципального финансового контроля, их компетенция и порядок создания трактуются неодинаково, что создает проблемы, связанные с единообразием применения законодательных норм на практике. Так, в ст. 158 Кодекса применяется понятие «органы муниципального финансового контроля, созданные представительными органами муниципальных образований», в ст. 264.4 используется термин «орган муниципального

финансового контроля, сформированный на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в порядке, установленном муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования с соблюдением требований Кодекса», а в ст. 270 вводится понятие «контрольный орган муниципального образования». Кроме того, согласно ст. 265 Кодекса представительные органы муниципальных образований могут создать собственные контрольные органы.

Контрольный орган муниципального образования - это орган местного самоуправления, независимый в своей деятельности от представительного органа муниципального образования и от местной администрации, а Бюджетный кодекс предусматривает осуществление финансового контроля представительными и исполнительно-распорядительными органами муниципального образования. При этом установлено, что формами финансового контроля представительного органа муниципального образования являются предварительный, текущий и последующий контроль (ст. 265 Кодекса). Кроме того, полномочия контрольного и финансового органа, описанного в ст. 270 Бюджетного кодекса, отличаются от полномочий контрольного органа муниципального образования. В частности, финансовый орган «осуществляет финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, а также за соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и муниципальных гарантий условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств». Контрольный орган муниципального образования решает две основные задачи: контролирует соблюдение порядка принятия, исполнения местного бюджета и представления отчета о его исполнении и соблюдение установленного порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью, что не входит в содержание финансового контроля, осуществляемого в соответствии с Бюджетным кодексом.

Таким образом, совершенствование бюджетного и налогового законодательства зависит не только от решения глобальных проблем увеличения доходных источников местных бюджетов и повышения эффективности расходования средств местных бюджетов, но и от законодательного регулирования ряда утилитарных вопросов деятельности органов местного самоуправления.

Анисимов Алексей Павлович,
доктор юридических наук;
ведущий научный сотрудник НИИ современного права
Волгоградской академии государственной службы;
Белоусова Галина Александровна,
декан юридического факультета
Волгоградского института бизнеса
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Правовое регулирование установления сервитутов земельных участков в Российской Федерации
Land Easement in the Russian Federation

В статье дается анализ доктрин о правовой природе сервитута. Произведена классификация сервитутов Дан анализ правоприменительной практики применения института земельных сервитутов.

The research is carried out on the easement. The author analyses the classification of easement. The study deal with the use of institute of land easement.

Ключевые слова: сервитут, земельный участок, публичный сервитут, частный сервитут, соразмерна плата, существенные затруднения, общественные слушания.

Классическое определение сервитута содержит ГК РФ. Согласно п. 1 ст. 274 ГК РФ собственник земельного участка вправе требовать от собственника соседнего земельно

участка предоставления права ограниченного пользования этим участком (сервитута). Обременение земельного участка сервитутом не лишает собственника участка прав владения, пользования и распоряжения им. Сервитут может быть установлен также в интересах и по требованию лица, которому участок предоставлен на праве пожизненного наследуемого владения или праве постоянного пользования. Сервитут сохраняется в случае перехода прав на участок, который обременен этим сервитутом, к другому лицу, однако не может быть самостоятельным предметом купли-продажи, залога и не может передаваться каким-либо способом лицам, не являющимся собственниками недвижимого имущества, для обеспечения использования которого сервитут установлен. Применительно к земельным участкам различают частные и публичные сервитуты.

В настоящий момент отсутствует единая позиция ученых о юридической природе сервитута, то есть о его месте среди юридических категорий и явлений. Так, А. В. Копылов полагает, что публичные сервитуты не имеют ничего общего с сервитутами, известными римскому частному праву. Они представляют собой «только ограничения права собственности в силу закона».[178] Напротив, Т. В. Дерюгина считает, что сервитут «отличается от ограничения права собственности по целям установления; субъектному составу; объектам; содержанию; возмездности». Поэтому «публичный сервитут не относится к категории прав ограниченного пользования чужим имуществом, ни к ограничениям права собственности, а занимает самостоятельное положение в системе вещных прав».[179] Третья позиция сформулирована А. А. Соколовой, рассматривающей публичные сервитуты как *обременения* муниципальных земельных участков.[180]

Мы разделяем позиции указанных авторов в части необходимости и обоснованности проведения разграничения частных и публичных сервитутов с точки зрения их места в системе вещных прав. Представляется, что частный сервитут является ограниченным вещным правом на земельный участок, что прямо вытекает из ст. 216 ГК РФ, вопреки встречающемуся в научной литературе мнению об отнесении его к числу обязательственных прав.[181]

Относительно юридической природы публичного сервитута ситуация представляется более сложной. Дело в том, что законодатель фактически выделяет две разновидности публичных сервитутов. Первая их разновидность упоминается в ст. 262 ГК РФ, согласно которой граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений пребывать на не закрытых для общего доступа земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и использовать имеющиеся на этих участках природные объекты в пределах, допускаемых законом и иными нормативными правовыми актами, а также собственником соответствующего земельного участка. Если земельный участок не огорожен либо его собственник иным способом ясно не обозначил, что вход на участок без его разрешения не допускается, любое лицо может пройти через участок при условии, что это не причиняет беспокойства собственнику.

Данную разновидность публичных сервитутов мы предлагаем рассматривать в качестве *ограничения*

права собственности и иных прав на землю в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях.

Однако существует и вторая разновидность публичных земельных сервитутов, которые

---

[178] Копылов А. В. Вещные права на землю в римском, русском дореволюционном и современном гражданском праве. М., 2000. С. 62; Сыродоев Н. А. Новый Земельный кодекс Российской Федерации // Правоведение. 2002. № 1. С. 15.

[179] Дерюгина Т. В. Гражданско-правовое регулирование института сервитута в России: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Волгоград, 2002. С. 6.

[180] Соколова А. А. Право муниципальной собственности и его ограничения: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Волгоград, 2002. С. 19.

[181] Никишин В. В. Вещные и обязательственные права на землю в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации. Саратов, 2003. С. 49.

выступают в качестве обременения прав частных собственников (землевладельцев, землепользователей) земельных участков, подлежат государственной регистрации, сведения о них вносятся в правоустанавливающие документы, а при их установлении обязательно должно проводиться землеустройство с обозначением на плане земельного участка их четких границ. Такие публичные сервитуты, равно как и частные сервитуты, являются разновидностью ограниченных вещных прав (ст. 216 ГК РФ).

Согласно п. 6 ст. 23 ЗК РФ, собственник земельного участка, обремененного частным сервитутом, вправе требовать *соразмерную плату* от лиц, в интересах которых установлен сервитут. Между тем ни в земельном, ни в гражданском законодательстве понятие «соразмерности» платы не определено. Данная формулировка обусловила появление в научной литературе мнения о том, что цена является существенным условием такого рода договоров, поскольку в законе они определяются как строго возмездные (п. 5 ст. 274 ГК РФ) и применить к ним правило п. 3 ст. 424 ГК РФ не представляется возможным. Поэтому договор об установлении сервитута, в котором отсутствуют данные о его цене, не является заключенным и не может быть зарегистрирован.[182]

Однако согласно п. 5 ст. 274 ГК РФ «собственник участка, обремененного сервитутом, *вправе* (курсив наш), если иное не предусмотрено законом, требовать от лиц, в интересах которых установлен сервитут, соразмерную плату за пользование участком». Таким образом, 1) собственник вправе (мера возможного поведения), а не обязан (мера должного поведения) требовать плату, а, следовательно, допускается безвозмездное установление и пользование частным сервитутом (п. 6 комментируемой статьи также упоминает о *праве*, а не обязанности); 2) платность как существенное условие договора о земельном сервитуте не определена императивно в ГК РФ. В связи с этим представляется ошибочным вывод А. В. Копылова о невозможности регистрации безвозмездного договора об установлении частного земельного сервитута.

Характерно, что при установлении частного сервитута «соразмерную плату» вправе требовать от заинтересованных лиц только собственник земельного участка, хотя возможность обременения сервитутом предусматривается также для землевладельцев и землепользователей.

Земельное законодательство предусматривает ряд гарантий прав собственников земельных участков, землевладельцев и землепользователей. К их числу относится право при невозможности использования участка в связи с установлением публичного сервитута требовать его изъятия у них за выкуп с возмещением убытков от органов государственной власти или местного самоуправления, установивших сервитут, либо предоставления равноценного земельного участка. Данная норма оставляет открытым два принципиальных вопроса.

Во-первых, в данном пункте упоминается право землевладельца или землепользователя требовать изъятия участка за выкуп. Данная процедура фактически является разновидностью изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд, поскольку публичный сервитут устанавливается именно в публичных – государственных или муниципальных целях, а п. 3 ст. 49 ЗК РФ допускает установление *иных оснований* изъятия участка федеральными законами. Таковым и является сам ЗК РФ. Однако п. 3 ст. 55 ЗК РФ упоминает о *выкупе* земельного участка для государственных или муниципальных нужд *у собственника*. В качестве другой процедуры упоминается порядок *прекращения* прав владения и пользования земельным участком. Это вполне логично, если учесть, что собственником земельного участка, находящегося у граждан либо юридических лиц на праве землевладения или землепользования, является Российская Федерация, субъект Российской Федерации либо орган местного самоуправления.

Во-вторых, представляется затруднительным выполнить требование землепользователя или землевладельца о «предоставлении равноценного земельного участка» в силу того, что п. 1,2 ст. 20 и п. 1 ст. 21 ЗК РФ прямо запрещают предоставление земельного участка на указанных

---

[182] Копылов А. В. Вещные права на землю в римском, русском дореволюционном и современном гражданском праве. М., 2000. С. 68.

ограниченных вещных правах. В связи с этим данную норму следует, вероятно, толковать ограничительно: только собственник земельного участка в указанных п. 7 случаях вправе требовать предоставления земельного участка; землевладельцы и землепользователи вправе требовать только возмещения убытков.

Другая важная гарантия прав собственников земельных участков (но не землевладельцев и землепользователей), предусмотренная п. 7, заключается в том, что если установление публичного сервитута приводит к *существенным затруднениям* в использовании земельного участка, его собственник вправе требовать от органа, установившего сервитут, соразмерную плату. Характерно, что для частного сервитута необходимость «существенных затруднений» закон не предусматривает. Категория «существенные затруднения» носит оценочный характер и четко не определена применительно к рассматриваемой ситуации земельным и гражданским законодательством. В п. 1 ст. 451 ГК РФ говорится лишь о «существенном изменении обстоятельств», из которых стороны исходили при заключении договора как основания для его изменения или расторжения, если иное не предусмотрено договором или не вытекает из его существа. При этом изменение обстоятельств признается существенным, когда они изменились настолько, что, если бы стороны могли это разумно предвидеть, договор вообще не был бы ими заключен или был бы заключен на значительно отличающихся условиях. Однако данный подход не применим к публичным сервитутам земельных участков.

ЗК РФ оставил и ряд других актуальных вопросов без решения. Во-первых, ст. 23 ЗК РФ уделяет основное внимание публичным сервитутам. Для решения вопроса об установлении (п. 1. ст. 23) и прекращении (п. 1 ст. 48) действия частных сервитутов ЗК РФ отсылает к гражданскому законодательству, а именно к ст. 274–277 ГК РФ, которые не решают, а только обозначают данную проблему. Таким образом, если ранее субъекты РФ могли урегулировать данные отношения посредством принятия регионального закона, теперь такая возможность отсутствует (гражданское законодательство отнесено ст. 71 Конституции РФ к предметам исключительного ведения Российской Федерации). Пострадают от этого граждане и юридические лица, которым придется столкнуться с рядом препятствий на пути установления частных сервитутов.

Во-вторых, п. 3 и п. 4 ст. 36 ЗК РФ упоминают *право ограниченного пользования* земельным участком, не уточняя, является ли таковое сервитутом (частным или публичным?) либо же речь идет о введении новой разновидности прав на землю. Так, в соответствии с п. 4 данной статьи, если помещения в здании, расположенном на неделимом земельном участке, закреплены за несколькими федеральными казенными предприятиями и государственными или муниципальными учреждениями, данный земельный участок предоставляется одному из этих лиц на основании решения собственника земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование, а другие из этих лиц обладают *правом ограниченного пользования* земельным участком для осуществления своих прав на закрепленные за ними помещения. По нашему мнению, в данном случае речь идет об установлении ограничений прав пользователя земельного участка в силу закона, что требует нормативного уточнения диспозиции данной нормы.

В-третьих, согласно п. 2 ст. 23 ЗК РФ установление публичного сервитута осуществляется с учетом *общественных слушаний*. Градостроительное и экологическое законодательство использует термины «публичные слушания» (ст. 28 ГрадК РФ) и «общественные обсуждения» (применительно к процедуре ОВОС - оценке воздействия на окружающую среду). Но установление публичных земельных сервитутов и градостроительная деятельность – это несколько разные сферы общественных отношений, в связи с чем механическое применение к ним одной правовой конструкции, на наш взгляд, неоправданно и неправомерно. В связи с этим представляется обоснованным отдельным нормативным актом разработать специальную процедуру проведения таких общественных слушаний, установив юридическое значение их результатов (рекомендательное или обязательное).

Выявленные проблемы могут быть решены посредством принятия Федерального закона о внесении изменений в Гражданский и Земельный кодексы в целях регулирования порядка установления частных и публичных земельных сервитутов.

Долидзе Наталья Игоревна,
преподаватель кафедры юридических дисциплин
Волгоградского филиала института управления
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Законодательное регулирование свободы объединений и порядка образования политических партий в Российской Федерации
Legislative Control of Freedom of Association and the Order of Formation of Political Parties in the Russian Federation

В статье дается анализ законодательного регулирования порядка образования политических партий и свободы объединений.

The paper is devoted to the Legislative control of freedom of association and the order of formation of political parties.

Ключевые слова: свобода образования, законодательное ограничение свободы, явочный порядок.

В Конституции РФ записано: «Свобода деятельности общественных объединений гарантируется» (п. 1 ст. 30). При этом законодатель, регулируя отношения между государством и политическими партиями, как особыми видами общественных объединений, исходит из идеи ***недопущения вмешательства*** органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и не допускает вмешательства политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц (п. 1 ст. 10 Федерального закона «О политических партиях»[183]). Данная норма Закона направлена на создание правовых гарантий против характерных для советского периода слияния партии и государства и присвоения партией государственных функций.

Свобода образования и деятельности политических партий конституционно признана во всех демократических государствах. Возникает, однако, важный в теоретическом и практическом плане вопрос: является ли эта свобода абсолютной или она может быть в той или иной мере ограничена?

Законодательство большинства современных государств предусматривает различного рода ограничения этой свободы путем запрещения образования и деятельности тех или иных видов политических партий; определения требований, предъявляемых к уставным и программным документам партий, к партийной организации; установления государственного контроля над процессом образования партий, их финансовой деятельностью; предоставления соответствующим государственным органам права приостанавливать и прекращать деятельность партий.

Перед демократическим государством стоит задача правильно определить границы, т.е. соблюсти разумный баланс между свободой политических партий и требованиями защиты демократии. Каждое государство, осуществляя правовое регулирование свободы политических партий, решает указанную задачу, опираясь на собственный исторический опыт, учитывая национальные политические традиции, конкретные условия политического развития. Однако какова бы ни была специфика этого регулирования в отдельных странах, общим является ***законодательное ограничение свободы*** образования и деятельности политических партий, что полностью соответствует международным стандартам в области прав и свобод человека.

---

[183] Федеральный закон «О политических партиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29.

Во-первых. Правовое ограничение на создание и деятельность политических партий в Российской Федерации сводится к следующему. Поскольку политическая партия выступает видом общественного объединения, то на нее распространяются положения, относящиеся ко всем общественным объединениям, заключающиеся в конституционном *запрете* создания и деятельности общественных объединений (п. 1 ст. 13 Конституции РФ), *цели* или *действия* которых направлены на:

- насильственное изменение основ конституционного строя;
- нарушение целостности Российской Федерации;
- подрыв безопасности государства;
- создание вооруженных формирований;
- разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Во-вторых. Российское государство не *допускает создания партий по признакам* профессиональной, расовой, национальной или религиозной *принадлежности*. При этом под признаками профессиональной, национальной и т.д. принадлежности в Законе понимается указание в уставе и программе партии целей защиты соответствующих интересов или отражение указанных целей в наименовании политической партии, или то и другое одновременно.

В-третьих. Российским законодательством предусмотрено, что структурные подразделения политических партий создаются и действуют только по территориальному признаку. Это означает, что Закон допускает возможность создания и деятельности структурных подразделений партии лишь по месту жительства ее членов и *не допускает* их создания и деятельности *по производственному принципу*, т.е. по месту работы членов партии.

Эти законодательные положения также не допускают деятельности самих партий и их структурных подразделений в органах государственной власти и органах местного самоуправления (при этом вводится исключение для законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления), в Вооруженных Силах Российской Федерации, в правоохранительных и иных государственных органах, в государственных и негосударственных организациях.

В-четвертых. Исходя из смысла ст. 3 Федерального закона «О политических партиях», раскрывающей понятие политической партии, *не допускается создание региональных партий*, так как в соответствии с требованиями, предъявляемыми законодателем к политической партии, предусмотрен только общероссийский масштаб ее создания и деятельности, а также наличие региональных отделений в более чем половине субъектов РФ, численность не менее 10 тысяч членов, и др. При этом согласно ст. 5 этого Закона политическая партия вправе осуществлять свою деятельность на всей территории Российской Федерации.

В-пятых. *Не допускаются* создание и деятельность на территории Российской Федерации политических партий *иностранных государств* и их структурных подразделений. Представляется, что создание и деятельность на территории РФ политических партий иностранных государств и структурных подразделений указанных партий создают угрозу национальной безопасности РФ.

Наряду с этим, законом предусмотрены и ограничения *временного характера*. Так, положениями п. 7 ст. 9 рассматриваемого Закона устанавливается правовая норма, согласно которой в случае введения на всей территории РФ или в ее отдельных местностях чрезвычайного или военного положения деятельность политических партий осуществляется в соответствии с Федеральным конституционным законом о чрезвычайном или военном положении.

Следует подчеркнуть, что вопросы ограничения свободы политических партий имеют важное значение для создания политических партий.

В практике создания политических партий существуют два типа порядка приобретения политическими партиями легального статуса: *явочный* и *разрешительный*. Они различаются по степени ограничения свободы создания партий.

Явочный порядок характеризуется тем, что политическая партия создается свободно, без предварительного разрешения государственных органов и признается легальной уже в силу самого факта ее образования. Такой порядок гарантирует формально неограниченную свободу создания политических партий и действует преимущественно в странах со слабой их правовой институционализацией, не имеющих специального закона о партиях.

Сущность явочного порядка создания политических партий хорошо сформулирована в известном решении Конституционного совета Франции от 16 июля 1971 по свободе ассоциаций: «Есть конституционный принцип, согласно которому ассоциация существует только по воле своих учредителей. Установление предварительного контроля для признания некоторых из них законными противоречит этому принципу и потому является неконституционным».

Однако явочный порядок в его «чистом» виде, т.е. не предусматривающий официального признания политических партий как субъектов политического процесса, существует лишь в немногих странах (типичный пример - Великобритания). В большинстве же стран это понятие носит весьма условный, чаще модифицированный характер.

Следует иметь в виду, что явочный порядок создания политических партий, а также модифицированный его вид - нормативно-явочный, применяется к ним только как к субъектам политического процесса. Для получения статуса юридического лица, т.е. субъекта правовых отношений, партии должны, как правило, пройти процедуру государственной регистрации, предусматриваемую соответствующими правовыми нормами.

Обязательная регистрация политических партий, несомненно, ограничивает свободу их образования. Во-первых, она, как правило, предполагает предъявление к партиям определенных требований, соблюдение которых необходимо для их регистрации. Во-вторых, она сопряжена с государственным контролем, поскольку включает проверку регистрирующим органом соблюдения этих требований (в том числе содержания основных партийных документов, верности сообщаемых сведений и т.д.).

Современное законодательство многих стран, признавая политические партии конституционно-правовым институтом, предоставляет им широкие права и возлагает на них ряд обязанностей. Без юридического оформления образования партий трудно обеспечить реализацию ими и государством взаимных прав и обязанностей. Следовательно, нельзя рассматривать институт регистрации исключительно как ограничение свободы политических партий. *В общем контексте правового регулирования он является важной гарантией их правового статуса, так как политическая партия и ее региональные отделения осуществляют свою деятельность в полном объеме, в том числе как юридические лица, с момента государственной регистрации.* С этого же момента возникает их правоспособность как юридического лица (п. 3 ст. 49 ГК РФ).

В Российской Федерации предусмотрен специальный порядок государственной регистрации политической партии и ее региональных отделений в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц»[184] и согласно Федеральному закону «О политических партиях».

Для Российской Федерации, как и для большинства современных государств, характерна тенденция к расширению правового регулирования отношений, связанных с образованием политических партий. Во-вторых, это регулирование имеет свою специфику по сравнению с регламентацией порядка образования иных общественных объединений. В-третьих, преобладающий явочно-регистрационный порядок, обеспечивая свободу объединения, призван вместе с тем воспрепятствовать образованию политических партий, организация, цели и методы деятельности которых противоречат принципам демократического правового государства. В-четвертых, регулирование в той или иной мере самого процесса образования политических партий имеет своей целью обеспечить соблюдение в нем принципов демократии и законности.

---

[184] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33. Ст. 3431.

Выбранная Российской Федерацией модель процедуры образования политических партий основана на требовании соответствия разумному балансу между свободой объединения и конкретно обусловленной необходимостью ее ограничения в условиях правового государства.

Коростелева Марина Владимировна,
к. ю. н., доцент
Волгоградской академии
государственной службы
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Нормативное закрепление форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления
Normative Consolidation of Forms of Direct Participation of the Population in Realization of Local Self-Government

В статье автор рассматривает формы участия населения в местном самоуправлении, нормативные акты обеспечивающие данное участие. Проведен анализ практики публичных слушаний в субъектах РФ.

The paper is devoted to the forms of participation of the population in local self-government and normative acts that make the participation possible. The focus of the paper is on the analysis of public hearings in the Russian Federation constituent entities.

Ключевые слова: правовое регулирование, самоуправление, публичные слушания, нормативные акты.

Хотя право граждан на осуществление местного самоуправления не названо в перечне прав и свобод человека и гражданина, установленном главой 2 Конституции, оно является конституционным по смыслу ч. 2, ч. 3 ст. 3, ч. 2 ст. 32, ст. 130–133 Конституции Российской Федерации. Местное самоуправление характеризуется в основном законе как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения, защищенное системой государственных гарантий.

Право на осуществление местного самоуправления по своей природе является комплексным – его содержание состоит из комплекса конкретных возможностей, предоставляемых в равной степени всем гражданам Российской Федерации. Одной из его отличительных особенностей является возможность реализации этого права различными способами:

индивидуально и лично;
коллективно и лично;
коллективно опосредовано.[185]

По сравнению с государственной властью, местное самоуправление более приближено к населению и призвано в первую очередь обеспечить выражение и защиту его общих интересов, вызванных проживанием на локальной территории. Этим объясняется то, что законодательное закрепление форм участия населения в осуществлении местного самоуправления шире и многообразнее, чем на федеральном уровне или на уровне субъекта Российской Федерации.

Формы непосредственной демократии, в которых может быть осуществлено местное самоуправление, закрепленные в принятом 6 октября 2003 года и действующем в настоящее время Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», можно разделить на две группы. Первую составляют формы непосредственного осуществления местного самоуправления населением. Во вторую группу входят формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.[186]

---

[185] См.: Правовое обеспечение местного самоуправления. Сфера ведения представительного органа муниципального образования: Учебное пособие для преподавателей. М.: АНХ, 2007.

[186] См.: Антонова Н. А. Развитие форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4.

Различия между этими формами заключаются, во-первых, в том, что реализация форм непосредственного осуществления местного самоуправления населением всегда ведет к принятию властного решения по вопросам местного самоуправления (например, на местном референдуме). Реализация же форм участия населения в решении вопросов местного значения ведет только к выявлению мнения по конкретному вопросу местного значения, решать же этот вопрос будут органы местного самоуправления или их должностные лица. Характерным признаком форм этой группы является то, что, помимо населения, в решении вопросов местного значения участвуют и другие субъекты (органы, должностные лица местного самоуправления). Но значимость форм этой группы нельзя умалять, поскольку они не только позволяют гражданам высказать свое мнение по важным вопросам местной жизни, но и способствуют пониманию населением происходящих в муниципальном образовании процессов, созданию позитивного отношения к работе органов местного самоуправления, помогают органам местного самоуправления провести корректировку своей деятельности исходя из общественных интересов.

Второе отличие обозначенных форм друг от друга состоит в том, что формы первой группы являются обязательными. Так, в муниципальном образовании выборы обязательно проводятся с определенной периодичностью.

Что качается форм второй группы, то лишь публичные слушания здесь являются обязательным этапом в принятии решения по установленному кругу вопросов. Остальные же формы – только возможные формы участия населения в решении вопросов местного значения.

Исходя из этих признаков, формами непосредственного осуществления местного самоуправления населением выступают:

- местный референдум;
- муниципальные выборы;
- голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления;
- голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- сход граждан.

Следует отметить, что в Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» понятия «сход» и «собрание» были идентичными[187]. Федеральный закон № 131-ФЗ разграничил эти понятия и закрепил их как самостоятельные формы. В ст. 25 установлен случай, когда должна применяться именно такая форма, как сход граждан. В поселении, где численность жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек, сход осуществляет полномочия представительного органа. Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения, а органы и другие лица муниципального образования обеспечивают исполнение этих решений.

К формам участия населения в осуществлении местного самоуправления следует отнести такие, как:

- правотворческая инициатива граждан;
- территориальное общественное самоуправление;
- публичные слушания;
- опрос граждан;
- собрание граждан;
- конференция граждан;
- обращения граждан в органы местного самоуправления.

Говоря о формах непосредственной демократии, в которых может быть осуществлено местное самоуправление, следует отметить, что в действующем Федеральном законе закреплено не только право граждан на их осуществление, но и установлены общие правила их реализации.

---

[187] Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

При этом собственно порядок реализации большинства форм непосредственной демократии должен определяться в уставе муниципального образования и (или) нормативном акте представительного органа местного самоуправления.

В первую очередь нормы, определяющие правила участия граждан в осуществлении местного самоуправления, содержат уставы муниципальных образований. Именно в уставе муниципального образования в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ должны быть закреплены избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании, основания и процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления.

В Уставе города-героя Волгограда формам непосредственного осуществления населением Волгограда местного самоуправления и участия населения Волгограда в осуществлении местного самоуправления Волгограда посвящена вторая глава.[188] Нормы этой главы повторяют Федеральный закон № 131-ФЗ. Закреплены такие формы, как местный референдум, городские выборы, голосование по отзыву депутата городской Думы, главы Волгограда, голосование по вопросам изменения границ городского округа Волгоград, преобразования городского округа Волгоград, правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрание граждан, конференции граждан, опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления. Что же касается применяемой при проведении муниципальных выборов в городе избирательной системы, то она закреплена в статьях, регламентирующих статус представительного органа местного самоуправления. Это мажоритарная система.

Уставу областного центра во многом аналогичны уставы и других муниципальных образований Волгоградской области, прежде всего, тех, которые являются, как и Волгоград, городскими округами. Так, в Уставе города Камышина, в третьей главе названы те же формы непосредственной демократии. Но, в отличие от Волгограда, избирательная система, по которой проводятся выборы депутатов городского округа, названа в ст. 12, регламентирующей муниципальные выборы.[189]

В муниципальных образованиях проведена работа и по разработке нормативных актов представительных органов местного самоуправления, регулирующих порядок осуществления таких форм участия населения в решении вопросов местного значения, как опросы, собрания граждан, публичные слушания, обращения граждан в органы местного самоуправления. Это позволяет жителям поселений принимать участие в осуществлении местного самоуправления на своей территории.

Одной из наиболее используемых на муниципальном уровне форм участия населения в решении вопросов местного значения выступают публичные слушания, прежде всего потому, что, как уже отмечено, в определенных случаях их проведение является обязательным.

По данным субъектов Российской Федерации, в 2007 году было проведено 47985 публичных слушаний, на которые было вынесено порядка 50 тысяч вопросов. В 61,5% случаев публичные слушания проводились представительным органом муниципального образования, а в 38,5% случаев – главой муниципального образования. Как правило, проводились они по тем вопросам, которые в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ должны выноситься на публичные слушания в обязательном порядке.

В Волгограде порядок проведения публичных слушаний определяется решением Волгоградской городской Думы. В соответствии с требованиями федерального законодательства на уровне городского округа нормативно закреплен перечень вопросов, в обязательном порядке выносимых на публичные слушания.

Кроме того, публичные слушания могут проводиться городской Думой или главой Волгограда и по иным вопросам местного значения, решение которых требует участия жителей города. Инициаторами их проведения вправе выступать три субъекта: население города,

---

[188] Волгоградская газета. 09.03.2006. № 7.

[189] Диалог. 08.07.2005. № 132.

городская Дума или глава Волгограда. Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или городской Думы, назначаются городской Думой, а по инициативе главы Волгограда – главой Волгограда.

В Волгограде наработана определенная практика проведения публичных слушаний. Наибольший общественный интерес вызвали проведенные в городе публичные слушания по проекту нового генерального плана. В соответствии с положениями ст. 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации публичные слушания по проектам генеральных планов проводятся в обязательном порядке. При их проведении в Волгограде были в основном соблюдены нормативные требования к организации процедуры. В целях доведения до населения информации о содержании проекта генерального плана в городском Доме архитектора были организованы выставки, экспозиции демонстрационных материалов проекта генерального плана. Выступления представителей органов местного самоуправления и разработчиков проекта генерального плана публиковались в печатных средствах массовой информации, транслировались по муниципальному телевидению. Участники публичных слушаний имели возможность представить в органы местного самоуправления свои предложения и замечания, касающиеся проекта генерального плана, для включения их в протокол публичных слушаний. Здесь хотелось бы заметить, что серьезной гарантией учета результатов массового обсуждения проекта генерального плана могло бы стать обнародование (опубликование) в СМИ в обобщенном виде позиций и мнений, высказанных субъектами обсуждения. Этого в городе сделано не было. В решении Волгоградской городской Думы от 29 июня 2007 года № 47/1112 «Об утверждении генерального плана Волгограда» лишь закреплен факт проведения публичных слушаний.[190]

Значение нормативных правовых актов органов местного самоуправления определяется тем, что они, закрепляя условия и механизм правового регулирования в сфере осуществления публичной власти в муниципальном образовании, способствуют практической реализации права граждан на осуществление местного самоуправления.

Здесь перед органами местного самоуправления стоят две важные задачи. Во-первых, создать достаточную правовую базу для того, чтобы население могло воспользоваться правом участвовать в решении вопросов местного значения. Во-вторых, обеспечить действенный механизм реализации этих форм, чтобы не сложилась ситуация, когда формально порядок закреплен, а реализовать его на практике невозможно.

Гончаренко Владислав Дмитриевич,
к. ю. н., доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Волгоградского института бизнеса
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Актуальность принципа самоопределения народов в современных реалиях международного права
Principle of Self-Determination of Peoples in Modern Realities of International Law

В статье рассматриваются современное состояние правовых норм в области самоопределения. Принцип самоопределения народов в настоящее время достигает нового уровня в процессе своего эволюционного, поступательного развития и, соответствуя реалиям международной жизни, переходит в несколько иную плоскость самовыражения, т.е. приобретает качественно новую форму реализации.

The paper is devoted to the modern condition of legal norms in self-determination. Nowadays the principle of self-determination of peoples has a new level in the process of evolutional and progressive growth and takes on a new form of realization.

Ключевые слова: право на самоопределение, принцип самоопределения.

[190] Волгоградская правда. 18.07.2007. № 130.

В «Декларации об образовании СССР» говорилось: «Воля народов советских республик, собравшихся недавно на съезд своих Советов и единодушно принявших решение об образовании «Союза Советских Социалистических Республик», служит надежной порукой в том, что союз этот является добровольным объединением равноправных народов, что за каждой республикой обеспечено право свободного выхода из союза, что доступ в союз открыт всем социалистическим советским республикам, как существующим, так и имеющим возникнуть в будущем, что новое союзное государство явится достойным увенчанием заложенных еще в октябре 1917 года основ мирного сожительства и братского сотрудничества народов...»[191].

Анализируя современное состояние правовых норм в области самоопределения, можно придти к выводу, что применение этого права для решения текущих проблем в Европе и других регионах следует переосмыслить. Кроме того, недавний опыт в бывшей Чехословакии, бывшей Югославии, настоящей Грузии показывает, что гарантия областной автономии или предоставление права на самоопределение национальным меньшинствам может легко привести к распаду государственного единства.

Основная суть проблемы сводится к тому, что обосновывается: различие в праве самоопределения народов до или после колониального периода. Если признается первое, то второе ставится под сомнение[192]. Профессор права университета в Западном Онтарио Пракаш Сина (США) считает, что на современном этапе проблема самоопределения актуальна только для аннексированных государств и населения определенных расовых, религиозных и этнических групп внутри государства[193]. «Самоопределение означает право народа на борьбу против навязанной политической системы и контроля»[194], – пишет профессор Бахейт Ли (США), ограничивая принцип самоопределения рамками подавления одной нации другой.

Из анализа приведенных выше точек зрения на содержание принципа права народов (наций) на самоопределение можно сделать вывод, что существуют две концепции отрицания правовой сущности и всеобщего характера принципа самоопределения. Первая — отрицание правосубъектности народов и наций в международном праве. Вторая – ограничение принципа самоопределения рамками преступления против народа (нации).

В первом случае в трактовке ст.ст. 1, 55 Устава ООН имеется существенная ошибка. Во-первых, если бы составители Устава ООН мыслили под термином «нации», «объединенные нации» только государства, то подобная формулировка не раз мелькала бы и в других статьях, имеющих непосредственное отношение к регулированию деятельности государств. Однако в других статьях Устава ООН употребляется термин «Члены Организации» или «Государства» (например, ст. 35, 50), за исключением ст. 13, где опять же говорится о принципе самоопределения народов и обязанностях Генеральной Ассамблеи ООН.

Таким образом, в ст.ст. 1 и 55 речь идет именно о нациях и народах, а не о государствах. В тексте статьи подразумевается народ или нация как общность населения, проживающего на определенной территории и имеющего экономические, социальные, культурные и иные исторически сложившиеся связи. Государства обязаны уважать эти права народов на свою судьбу, но это не означает признания за государствами качества субъектов этого права. Народ, как основной субъект права на самоопределение, делегирует некоторые свои функции и свои полномочия государству как носителю государственного суверенитета, призванному защищать и точно выражать волю народа.

Во втором случае, когда предпринимаются попытки ограничить рамки принципа самоопределения колониальными ситуациями, отдельные юристы впадают в другую крайность. Действительно, никто не отрицает, что право на самоопределение касается народов, не

---

[191] Образование СССР. Сборник документов 1917–1924 гг. М.-Л., 1949. С. 333.

[192] См.: Kamany O.S. Secession and the Right of Self-Determination; An O.A.U. Dilemma. // Journal of Modern African Studies. 2005. № 3. P. 355–376.

[193] См.: Prokash S. Is Self-Determination Passed? // Columbia Journal of Transnational Law. 1973. № 2. P. 264–267.

[194] Lee C. B. Secession: The Legitimacy of Self-Determination. New Havoi, 1978. P. 201.

освободившихся от колониальной зависимости, и, в первую очередь, надо решать их проблемы, о чем свидетельствует опыт ООН по вопросам деколонизации.

В данном случае на страже принципа самоопределения стоят нормы международного права, контроль за выполнением которых возложен на международные организации. Государства обязаны помогать в реализации принципа самоопределения народам зависимых территорий и как «священный долг принимают обязательство» способствовать этому (ст. 73 Устава ООН), «учитывая политическое стремление народов» (ст. 73 п. «б» Устава ООН), способствуя политическому, экономическому и социальному прогрессу населения, имея в виду «свободно выраженное желание народов» (ст. 76 п. «в». Устава ООН), то есть государства обеспечивают волю народов непосредственно через международные организации, а не воля народов вытекает из обязательств государств. Но сводить принцип самоопределения только к регулированию этого круга вопросов — значит представлять его в искаженном виде.

Резюмируя вышеизложенное, можно констатировать, что принцип самоопределения народов ни в коем случае не утрачивает своей актуальности, несмотря на завершение процесса деколонизации, наоборот, достигает нового уровня в процессе своего эволюционного, поступательного развития и, соответствуя реалиям международной жизни, переходит в несколько иную плоскость самовыражения, т.е. приобрел качественно новую форму реализации. В подтверждение сказанного можно привести мнение проф. Кузнецова В. И., который по этому поводу отмечал: «Сегодня, когда вопрос о самоопределении в смысле образования самостоятельных независимых государств в основном решен, когда мы констатируем, что в мире практически нет мононациональных государств, наше отношение к содержанию самоопределения претерпевает изменение. В настоящих условиях в содержании права на самоопределение все чаще выделяют экономические аспекты – например, право каждого народа распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами»[195].

Данное суждение свидетельствует о том, что произошедшие за последние десятилетия кардинальные изменения в мире закономерно подвели доктрину международного права к необходимости реформирования и/или модификации нормативного содержания рассматриваемого принципа.

А. Осипов утверждает: «Очевидно, что идея «права народов на самоопределение» в ее «каноническом» изложении противоречит целям Устава. И совершенно естественно, что появляются предложения это право ограничить, истолковав его так, что не все народы, не всегда и не все могут»[196]. Проекты подобных ограничений выдвигаются в трех основных направлениях и предполагают выработку и использование критериев трех видов: 1) кто является субъектом права самоопределения, 2) каким образом самоопределение должно достигаться и 3) при наступлении каких условий требования самоопределения могут считаться правомерными[197].

Большинство авторов разных вариантов «ограничительного» подхода выражают уверенность, часто обоснованно, в том, что ограничительные критерии уже закреплены в международных документах или применяются по обычаю. Стоит поинтересоваться, могут ли эти проекты в случае их практического воплощения достичь своей основной цели, то есть содействовать тому, чтобы идея «права народов на самоопределение» соответствовала в первую очередь целям Устава ООН, а конфликты, вызываемые требованиями самоопределения, поддавались регулированию.

Согласно одному варианту подхода к праву народа (нации) на самоопределение — это часть националистического дискурса, поиск критериев отделения «коренного» население от

---

[195] Кузнецов В. И. Октябрь и международное право // Международная жизнь. – 1997. № 11–12. С. 94.

[196] Право народов на самоопределение: идеология и практика «Просветительская группа по правам человека» при финансовой поддержке Института «Открытое общество». М., 1997. С. 54.

[197] По мнению Л. А. Стешенко, критериями самоопределения и его реализации должны являться: правомерность условий требования, каким образом самоопределение должно достигаться и признаваться правомерным и кто имеет право на самоопределение (Стешенко Л. А. Многонациональная Россия: государственно-правовое развитие, X–XXI вв. М., 2002. С. 36).

«некоренного», «народ» от «меньшинства», отказ «некоренным этносам» и «меньшинствам» в политическом самоопределении. Образцы такого подхода хорошо известны, как и последствия его практического использования. Подвижность, условность и субъективность этнических, лингвистических и историко-культурных показателей достаточно очевидны, и в данном случае нет смысла подробно рассматривать этот вопрос. Некоторые всерьез полагают, что можно в каждом случае найти четкие и объективные критерии выявления местной «высшей расы», то есть отделения «полноправных» категорий от «неполноправных», мало того, убедить участников конфликтной ситуации в истинности своего подхода. Оставим такие допущения на их совести.

Другая позиция – уточнение, посредством каких процедур и при соблюдении каких условий должно проводиться политическое самоопределение[198]. Обычно предлагают следующее: а) самоопределение должно быть результатом демократического волеизъявления, б) достигаться мирным путем, в) должно обязательно предполагать соблюдение прав человека и национальных меньшинств. Пример практического применения такого подхода – позиция Европейского Союза и США по вопросу о признании государств, образовавшихся в результате распада СФРЮ и СССР. 17 декабря 1991 года на заседании Совета министров иностранных дел стран — членов ЕС была принята Декларация о критериях признания новых государств в Восточной Европе и Советском Союзе. Новым независимым государствам был поставлен ряд условий: уважать нормы международного права, гарантировать права меньшинств, уважать нерушимость границ, признать все обязательства в области разоружения и решать все проблемы путем переговоров. Чуть позже аналогичные требования были выдвинуты Соединенными Штатами.

В наибольшей степени вызывает интерес позиция – представления о том, что при наступлении некоторых заранее оговоренных обстоятельств требования политического самоопределения начинают считаться правомерными.

Самоопределение имеет два аспекта – «внешний» и «внутренний». «Внешнее» самоопределение означает установление международно-правового статуса территории, а «внутреннее» – «решение народом всех вопросов своего развития». По существу, самоопределение оказывается расширенной трактовкой демократии как права населения решать свою судьбу и как права индивидов и групп на эффективное равноправие, в том числе на участие в управлении государством.

Территориальные сообщества и этнические группы внутри независимых государств не имеют права на «внешнее» самоопределение, а только на «внутреннее». Однако в исключительных обстоятельствах – при невозможности осуществления «внутреннего» самоопределения – то есть при массовых нарушениях прав человека, систематической дискриминации или даже угрозе геноцида «внешнее» самоопределение может стать правомерным и для части независимого государства. По всей видимости, в данном случае нельзя категорически отрицать того факта, что право на самоопределение включает в себя отделение.

Самоопределяющийся народ будет действовать на основе одного из императивных принципов современного международного права. Но при этом данное право, как это следует из того же принципа, не должно осуществляться за счет или в ущерб такого же права другого народа (или нации), населяющего ту же территорию. В противном случае, как пишет известный английский юрист-международник Ян Броунли, «если речь идет о нарушении твердых общепризнанных норм международного права (jus cogens), то еще меньше вероятность того, чтобы такое нарушение было легализовано последующим признанием или молчаливым согласием»[199]; другими словами – jus ex injuria non oritur (право не может возникнуть из правонарушения). Это означает, что народ, реализующий принцип самоопределения, обязан

---

[198] См. об этом: Евзоров Р. Не призыв, а право // Дружба народов. 2002. № 11.

[199] Броунли Я. Международное право: В 2 книгах // Под ред. Г. И. Тункина. Книга первая. М., 1977. С. 137.

уважать интересы и права других народов и наций, живущих на данной территории, дабы не допустить нарушения их права на самоопределение и других прав и свобод человека.

Данная необходимость является важным элементом нового политико-правового мышления в международных отношениях, которое находит свое подтверждение в общей концепции (или системе) и механизмах безопасности как универсального, так и регионального масштабов.

При этом важным представляется, что более чем за двести лет существования идея самоопределения получила весьма широкое распространение. В то же время она, несомненно, внесла положительный вклад в формирование международного права, в дело становления новой международной политической системы.

Однако нельзя не учитывать и современное состояние международного сообщества, его интернационализацию, а также противоречия, сложившиеся в правовой системе, в частности, между коллективным принципом самоопределения и индивидуальными правами человека и гражданина. Они нередко вступают в противоречие, что порой приводит к локальным конфликтам, сотрясающим весь мир.

Перед юристами-международниками, политиками и общественными деятелями стоят вопросы регулирования межнациональных и межгосударственных отношений в мире, в том числе проблемы легализации новых государств и выработки общих позиций в связи с деятельностью национальных движений, борющихся за их создание.

Макаров Дмитрий Сергеевич,
начальник отдела
по организации установленного порядка
государственной регистрации прав;
Чуйкин Александр Александрович,
начальник отдела правового обеспечения
и судебной защиты Управление Федеральной
регистрационной службы по Волгоградской области
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Обзор судебной практики по вопросам обжалования отказов в государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на основании актов органов государственной власти и органов местного самоуправления на территории Волгоградской области в 2005-2008 гг.

Court Practice in Questions of Appeals of Refusals in State Registration of Rights for Real Property and Settlements on the Basis of Acts of Public Authority and Local Government in the Territory of Volgograd Region in 2005–2008

Данная статья представляет собой анализ состояния защиты интересов Управления Федеральной регистрационной службы по Волгоградской области по вопросам обжалования отказов в государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на основании актов органов государственной власти и органов местного самоуправления на территории Волгоградской области. Данный анализ отражает позицию судов и участников судебного процесса по данной категории дел.

The paper is devoted to the analysis of the protection of interests of Administration of Federal Registration Service in Volgograd Region concerning the questions of appeals of refusals in state registration of rights for real property and settlements on the basis of acts of public authority and local government in the territory of Volgograd Region. The analysis reveals the position of court and the participants of the lawsuit in such cases.

Ключевые слова: регистрации права собственности, регистрирующий орган, арендная плата, правовая экспертиза документов.

Обзор судебной практики по вопросам обжалования отказов в государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на основании актов органов государственной власти и органов местного самоуправления на территории Волгоградской

области в 2005–2008 г.г. подготовлен во исполнение письма Федеральной регистрационной службы от 28.08.2008 г. № 1-2569-ГЕ.

Целью данного обзора является анализ состояния защиты интересов Управления Федеральной регистрационной службы по Волгоградской области (далее – Управление) по вопросам обжалования отказов в государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на основании актов органов государственной власти и органов местного самоуправления на территории Волгоградской области. Обзор отражает позицию судов и участников судебного процесса по данной категории дел.

Сохранилась общая тенденция незначительного количества удовлетворенных отказов по сравнению с общим количеством обжалований отказов в государственной регистрации (Таблица).

Таблица

Год	Общее количество обжалованных отказов в государственной регистрации	Количество удовлетворенных исков о признании отказов в государственной регистрации не действительными	Процент количества удовлетворенных исков (заявлений) отказов по сравнению с общим количеством обжалований отказов
2005 г.	34	7	**20,5%**
2006 г.	40	2	**5,0%**
2007 г.	40	4	**10,0%**
1 полугодие 2008 г.	16	2	**12,5%**

Далее в обзоре приведены примеры судебных дел по вопросам обжалования отказов в государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на основании актов органов государственной власти и органов местного самоуправления на территории Волгоградской области в 2005–2008 гг.

1. Администрации районов города не вправе предоставлять в аренду земельные участки для индивидуального строительства.

Гражданка С. обратилась в суд с заявлением об оспаривании действий Управления, выразившихся в отказе в регистрации права собственности на земельный участок.

В обоснование своих требований С. указала, что постановлением администрации района ей предоставлен земельный участок под строительство жилого дома. Затем произведено межевание земельного участка и уточнение площадей, после чего вынесено новое постановление администрации и заключен договор аренды. Она обратилась за регистрацией данного земельного участка, но в регистрации ей отказано в связи с тем, что нарушен порядок предоставления земельных участков, установленный Земельным кодексом РФ, а также тем, что участок должен быть предоставлен администрацией города, а не администрацией района. С данным отказом она не согласна, просила признать его незаконным и отменить.

Решением суда в удовлетворении заявленных требований отказано.

При этом суд указал, что предоставление земельных участков в аренду для индивидуального жилищного строительства входит в компетенцию администрации г.

Волгограда на основании постановления администрации г. Волгограда № 790 от 11.06.2004 г., а также постановления администрации г. Волгограда № 608 от 07.06.2002 г., действовавшего на момент предоставления земельного участка С. Следовательно, выделение земельного участка администрацией района является неправомерным.

Также суд указал на нарушение положений ст.ст. 30, 38 ЗК РФ, которые предусматривают, что предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, осуществляется с проведением работ по их формированию – с предварительным согласованием мест размещения объекта и без согласования мест размещения объектов. Без предварительного согласования предоставление земельных участков осуществляется исключительно на торгах (конкурсах, аукционах). Исключений из этого правила законодатель не допускает.

Кроме того, порядка предварительного согласования размещения объектов не существует для физических лиц. Спорный же земельный участок был предоставлен С. без проведения торгов.

Следовательно, ссылка Управления в отказе на п. 1 абз. 4 ст. 20 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее – Закон о регистрации), как документы, представленные на государственную регистрацию, по форме и содержанию не соответствуют требованиям действующего законодательства, является правомерной. Тем самым отказ в государственной регистрации является обоснованным.

Решение суда не обжаловалось и вступило в силу.

2. При проведении государственной регистрации прав на недвижимое имущество регистрирующий орган не должен выходить за пределы своей компетенции, в том числе решать вопросы, связанные с порядком предоставления земельных участков.

ООО «С.» обратилось в суд с заявлением о признании незаконным отказа в государственной регистрации договора аренды земельного участка.

В обоснование своих требований заявитель указал, что 09.12.2005 г. ООО «С.» обратилось в Управление с заявлением о регистрации изменения к договору аренды земельного участка. В государственной регистрации заявителю отказано на том основании, что согласно пп. 1, 2 ст. 30.1 ЗК РФ продажа права на заключение договоров аренды земельных участков для жилищного строительства осуществляется на аукционах. Документов, подтверждающих соблюдение процедуры предоставления земельного участка для жилищного строительства, на регистрацию не представлено.

Заявитель не согласен с данным решением об отказе в регистрации, поскольку на государственную регистрацию были представлены все необходимые документы. Норма, регулирующая предоставление земельных участков только через аукцион, вступила в действие уже после того, как заявитель получил разрешение на возведение жилого дома на земельном участке. Право предварительного согласования места размещения объекта было переоформлено на заявителя постановлением администрации города, которое и до настоящего времени не отменено.

Решением суда заявленные требования удовлетворены.

В мотивировочной части суда указано, что отказ в государственной регистрации мотивирован тем обстоятельством, что ООО «С.» на государственную регистрацию не представлены документы, подтверждающие соблюдение процедуры предоставления земельного участка для жилищного строительства. При этом постановления администрации города, на основании которых заключены договор аренды и изменения к нему, не признаны недействительными, не отменены и изданы в соответствии со ст. 29, 30 ЗК РФ.

Решение исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, предусмотренные ст. 29 ЗК РФ, о предоставлении земельного участка для строительства является основанием для заключения договора аренды земельного участка и государственной регистрации договора. Регистрирующий орган не вправе решать вопросы, связанные с порядком предоставления земельных участков.

Кроме того, ст. 17 Закона о регистрации прямо запрещает истребование у заявителя дополнительных документов, если представленные документы отвечают требованиям ст. 18 вышеуказанного закона.

Не согласившись с данным решением, Управление обжаловало его в апелляционную инстанцию.

Постановлением апелляционной инстанции решение суда первой инстанции оставлено без изменения, жалоба без удовлетворения. Суд апелляционной инстанции полностью подтвердил доводы, изложенные в решении суда первой инстанции.

3. Согласно п. 3 ст. 9 Закона о регистрации в компетенцию регистрирующего органа входит проверка действительности поданных заявителем документов и наличия соответствующих прав у подготовившего документ лица или органа власти.

Гражданин Р. обратился в суд с заявлением к Управлению о признании незаконным отказа в государственной регистрации.

В обоснование заявленных требований Р. указал, что ему отказано в государственной регистрации права собственности на земельный участок на основании отсутствия полномочий у администрации сельсовета на распоряжение земельными участками, расположенными в пределах соответствующего района. Р. обратился в Управление с заявлением о государственной регистрации права собственности на земельный участок, который предоставлен ему из земель, расположенных в границе населенного пункта, согласно постановлению главы администрации сельсовета на безвозмездной основе для индивидуального строительства. Ссылку Управления на отсутствие полномочий у администрации сельсовета распоряжаться землями, расположенными в пределах данного населенного пункта, заявитель считает необоснованной, отказ в государственной регистрации права собственности незаконным.

Решением суда заявленные требования удовлетворены.

В мотивировочной части решения суд указал следующее.

Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Земельный кодекс РФ на момент предоставления Р. земельного участка не существовали.

Согласно Закону РФ от 06.07.1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» и Федеральному закону от 28.08.1995 г. № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» регламентирующие полномочия районной администрации, районная администрация в области сельского хозяйства, использования земли, охраны природы: предоставляет в установленном порядке в пожизненное наследуемое владение, бессрочное (постоянное) и временное пользование, передает в собственность и сдает в аренду, изымает земельные участки из всех земель в границах района; планирует использование земель, находящихся в ведении сельсовета; организует разработку и осуществление генеральных планов, проектов планировки и застройки поселков, сельских населенных пунктов; устанавливает границы территории земель, предаваемых в ведение поселковых, сельских советов. На основании данных нормативных актов было вынесено постановление, согласно которому изъяты из земель ОПХ и переданы в ведение сельсовета земли в границах данного населенного пункта.

Согласно положению об администрации района администрация сельсовета является территориальным структурным подразделением администрации района и осуществляет свою деятельность в соответствии с Положением, утвержденным главой администрации района.

Довод Управления о том, что орган местного самоуправления сельсовета не вправе осуществлять государственную функцию по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, суд посчитал необоснованным, поскольку данное утверждение регистрирующего органа противоречит земельному законодательству, действовавшему на момент распоряжения спорным земельным участком.

Управление не согласилось с решением суда и подало кассационную жалобу.

Определением судебной коллегии по гражданским делам областного суда кассационная жалоба Управления удовлетворена, решение отменено, дело направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

В мотивировочной части суд кассационной инстанции указал, что заявителем на государственную регистрацию не были представлены документы, подтверждающие полномочия администрации сельсовета по распоряжению земельными участками, расположенными в населенном пункте. Также не представлено постановление об изъятии из земель ОПХ и передаче в ведение сельсовета.

Согласно письму администрации района, истребованному судом первой инстанции, полномочия сельсовету по распоряжению земельными участками не передавались. Оценку данному обстоятельству суд первой инстанции не дал.

Суд первой инстанции, удовлетворяя требования Р., посчитал установленным право администрации сельсовета распоряжаться спорным земельным участком. При этом суд ссылается на Федеральный закон от 06.07.1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» и Федеральный закон от 28.05.1995 г. № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При этом суд первой инстанции не учел, что в соответствии с Уставом г. Волгограда, действовавшим на момент предоставления земельного участка, муниципальным образованием являлся г. Волгоград.

На момент принятия постановления администрации сельсовета, решения о передаче земельных участков, предоставляемых впервые, принимались администрацией города, что следует из постановления администрации города от 10.01.1994 г. № 8-п «О порядке предоставления земельных участков на территории г. Волгограда и постановлением администрации города от 04.05.1994 г. № 218-п «О порядке предоставления и продажи в частную собственность, аренду гражданам земельных участков для индивидуального жилищного, дачного и гаражного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и огородничества».

При новом рассмотрении суд отказал в удовлетворении требований заявителя в полном объеме. Данное решение не обжаловалось и вступило в законную силу.

Аналогичная позиция была изложена судами общей юрисдикции еще по 2 делам.

4. Если регистрирующий орган обладает сведениями о передаче полномочий по выделению земельных участков для индивидуального жилищного строительства от администрации города администрации района, то отсутствуют основания для отказа в государственной регистрации права собственности (иного права) на основании постановления администрации района.

Гражданин М. обратился в суд с заявлением о признании незаконными действий Управления по отказу в государственной регистрации права собственности на земельный участок.

В обоснование заявленных требований заявитель указал, что постановлением администрации района г. Волгограда ему выделен земельный участок в аренду для индивидуального жилищного строительства.

М. обратился в регистрирующий орган с заявлением о государственной регистрации аренды земельного участка. Однако в государственной регистрации ему отказано в связи с тем, что на момент предоставления ему земельного участка для индивидуального жилищного строительства полномочиями по выделению земельных участков обладала только администрация г. Волгограда. Заявитель считает данный отказ в государственной регистрации незаконным и необоснованным, поскольку администрация г. Волгограда передала полномочия по выделению спорного земельного участка администрации района.

Решением суда требования удовлетворены.

В решении суд указал, что полномочия по выделению земельных участков, в том числе и по спорному земельному участку, были подтверждены постановлением администрации г. Волгограда, действовавшим на момент проведения государственной регистрации и не отмененным в судебном порядке.

На государственную регистрацию М. представлены все необходимые документы.

При этом суд указывает, что Управлением правомерно в течение срока приостановления государственной регистрации был направлен запрос в администрацию района о компетенции в отношении спорного земельного участка. Однако Управление, в нарушение действующего законодательства, должно было дождаться ответа на свой запрос и затем принимать решение об отказе в государственной регистрации или регистрации права, что исполнено не было.

Таким образом, отказ регистрирующего органа не может быть признан законным и обоснованным.

Не согласившись с данным решением, Управление обжаловало его в кассационную инстанцию.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Волгоградского областного суда решение суда первой инстанции оставлено без изменения, кассационная жалоба Управления оставлена без удовлетворения.

Суд кассационной инстанции подтвердил доводы, изложенные в решении суда первой инстанции.

5. Если заявителю предоставлены льготы по арендной плате в виде освобождения от арендных платежей, то договор аренды не является ничтожной сделкой и подлежит государственной регистрации.

Гражданин М. обратился в суд с заявлением о признании незаконным отказа в государственной регистрации права аренды на земельный участок.

В обоснование заявленных требований заявитель указал, что между ним и управлением муниципальным имуществом администрации города заключен договор аренды. Заявитель обратился в регистрирующий орган с заявлением о государственной регистрации договора аренды.

В государственной регистрации ему отказано в связи с тем, что договор аренды является возмездной сделкой и его существенным условием является плата за пользование арендованным имуществом. Однако в п. 4.2. договора аренды содержится указание на то, что ежемесячная и ежегодная арендная плата составляет 0 (ноль) рублей, что прямо противоречит ст.ст. 606-609 ГК РФ. Договор аренды является ничтожным, не порождает юридических последствий и не может являться правоустанавливающим документом.

Решением суда заявленные требования удовлетворены.

В решении суд первой инстанции указал, что договор аренды не является ничтожной сделкой, поскольку содержит условия об арендной плате. Вместе с тем, суд принимает во внимание то обстоятельство, что М. в соответствии со ст. 4 городского положения пользуется льготами в виде освобождения от арендной платы. Следовательно, договор аренды, заключенный между М. и управлением муниципальным имуществом города, является возмездной сделкой, не противоречит действующему законодательству и подлежит государственной регистрации. Кроме того, в компетенцию Управления не входит разрешение вопросов, связанных с предоставлением земельных участков.

Не согласившись с данным решением, Управление обжаловало его в кассационную инстанцию.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Волгоградского областного суда решение суда первой инстанции оставлено без изменения, кассационная жалоба Управления оставлена без удовлетворения.

Суд кассационной инстанции подтвердил доводы, изложенные в решении суда первой инстанции.

По результатам обобщения отказов в государственной регистрации по данной категории можно сделать следующие **выводы:**

1. Состояние судебной практики по вопросам обжалования отказов в государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на основании актов органов государственной власти и органов местного самоуправления на территории Волгоградской области в 2005–2008 г.г. можно оценить положительно.

2. Имеет место незначительное количество удовлетворенных требований по обжалованию действий регистрирующего органа, связанных с отказами в государственной регистрации.

3. Основными причинами удовлетворения судами требований об обжаловании отказов в государственной регистрации на основании актов органов государственной власти и органов местного самоуправления являлись:

- неполное проведение правовой экспертизы документов, представленных на государственную регистрацию;
- неправильная правовая оценка норм действующего законодательства, регулирующих предоставление земельных участков.

4. По всем случаям удовлетворения требований о признании отказов в государственной регистрации незаконными на основании актов органов государственной власти и органов местного самоуправления проводятся служебные проверки, что позволяет дать дополнительную оценку действиям регистраторов при проведении государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Чуйкин Александр Александрович,
начальник отдела правового обеспечения
и судебной защиты Управление Федеральной
регистрационной службы
по Волгоградской области
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Как избежать судебных споров?
State Registration of Rights for Real Property and Settlements: How to Avoid Legal Controversy?

В статье анализируются наиболее распространенные ситуации судебной практики по вопросам регистрации недвижимого имущества в современной российской действительности.

The author analyses the most common situations of court practice concerning the questions of the registration of rights for real property in modern Russian reality.

Ключевые слова: регистрации права собственности, регистрирующий орган, арендная плата, правовая экспертиза документов.

Так называемый «квартирный вопрос» является наиболее актуальным аспектом жизни граждан как в столичном регионе, так в остальных регионах России. Квартирные споры – это особый, «перманентный» вид «холодной войны», который частенько происходит, к примеру, между родственниками. К сожалению, отсутствие у некоторых граждан должной юридической грамотности в области государственной регистрации прав на недвижимость, а также общий низкий уровень правовой культуры в стране, часто влечет несоблюдение законов, в результате чего возникает необходимость обращения в суд для решения вопросов, связанных с недвижимостью.

Наиболее распространенными являются несколько ситуаций судебной практики по вопросам регистрации недвижимого имущества, о которых речь пойдет ниже.

Так, при продаже долей квартиры, находящейся в общей собственности у нескольких граждан, согласно ст. 250 ГК РФ, остальные участники долевой собственности имеют преимущественное право покупки продаваемой доли по цене, за которую она продается, и на прочих равных условиях.

Что это означает? Это значит, что собственники недвижимости на праве общей долевой собственности имеют преимущественное право выкупить у сособственника, который является продавцом части недвижимости на тех условиях, на которых он собирается ее продать. Особое

внимание уделяется такому аспекту, как письменное извещение продавцом остальных участников долевой собственности о намерении продать долю постороннему лицу с указанием цены и других условий, на которых он ее продает. И только если остальные участники долевой собственности откажутся от покупки или не приобретут продаваемую долю в праве собственности на недвижимое имущество в течение месяца со дня извещения, продавец вправе продать свою долю любому лицу. Законодательство гарантирует сособственникам исключительное право преимущественного приобретения.

Кроме того, в случае продажи доли с нарушением преимущественного права покупки любой другой участник долевой собственности имеет право в течение трех месяцев требовать в судебном порядке перевода на него прав и обязанностей покупателя.

Например, суд, удовлетворяя требования гражданина С. о переводе прав и обязанностей покупателя, исходил из того, что сторонами сделки ненадлежащим образом исполнены обязанности, предусмотренные Гражданским кодексом Российской Федерации, а именно: участник долевой собственности не получил извещение о продаже доли квартиры лично. Таким образом, добросовестный приобретатель, которым мог оказаться любой гражданин, исполнив все обязанности по договору купли-продажи квартиры, в том числе оплатив ее стоимость, фактически потерял право собственности на квартиру. Такого исхода можно было бы избежать при строгом соблюдении норм действующего законодательства.

В связи с активным развитием рынка долевого участия в строительстве жилья значительный интерес представляют судебные споры, возникающие в данной сфере. Обращения граждан в суды зачастую связаны с отсутствием возможности зарегистрировать право собственности в связи с тем, что договор инвестирования не был своевременно зарегистрирован застройщиком в установленном законом порядке.

Так, гражданин М. обратился в суд с иском о признании права собственности, в котором указал, что в государственной регистрации договора долевого участия в строительстве жилья ему было отказано, поскольку договор инвестирования не был своевременно зарегистрирован застройщиком. При вынесении решения суд сослался на п. 3 ст. 4 Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», который предусматривает, что договор участия в долевом строительстве многоквартирного дома заключается в письменной форме, подлежит государственной регистрации и считается заключенным с момента такой регистрации. Закон о долевом участии в строительстве представляет гражданам гарантии защиты от неправомерных действий недобросовестных застройщиков, заключающих несколько договоров в отношении одного объекта недвижимого имущества.

При этом обращение в суд зачастую представляет собой сложную процедуру, связанную с временными, финансовыми и эмоциональными затратами. В целях предотвращения судебных споров инвесторам рекомендуется требовать от застройщика соблюдения требований действующего законодательства, в том числе касающихся надлежащего оформления договоров долевого участия в строительстве жилья.

При рассмотрении имущественных споров в суде по-прежнему актуален вопрос, связанный с признанием недействительными договоров дарения квартир, жилых домов, земельных участков. Гражданское законодательство предусматривает несколько видов гражданско-правовых договоров. Понять правовую природу того или иного договора простому обывателю, не обладающему специфическими, юридическими знаниями, довольно сложно.

Так, в суд с иском о признании договора дарения недействительным обратился гражданин Ш., который указал, что он заключил договор дарения с дочерью при условии осуществления ей ухода за ним. Суд в удовлетворении исковых требований гражданина отказал в связи с тем, что сторонами был заключен договор дарения, который в соответствии со статьей 572 Гражданского кодекса Российской Федерации является безусловным безвозмездным. Между сторонами отсутствовало соглашение о заключении договора пожизненного содержания с иждивением, предусматривающего согласно ст. 601 ГК РФ обязанность плательщика ренты

обеспечить потребность получателя ренты в жилище, питании и одежде, а если этого требует состояние здоровья гражданина, также и ухода за ним.

Также суд указал, что различная правовая природа вышеуказанных договоров влечет за собой различные правовые последствия. По договору дарения (ст. 572 ГК РФ) одна сторона (даритель) безвозмездно передает или обязуется передать другой стороне (одаряемому) вещь в собственность либо имущественное право (требование) к себе или к третьему лицу либо освобождает или обязуется освободить ее от имущественной обязанности перед собой или перед третьим лицом. При наличии встречной передачи вещи или права либо встречного обязательства договор не признается дарением.

Что же делать обычному гражданину, который сталкивается с вопросами сделок с недвижимостью? Во избежание судебных разбирательств при заключении гражданско-правовых договоров решении вопросов оформления прав на недвижимое имущество, рекомендуем заранее обращаться к специалистам в области права, консультации которых обойдутся намного дешевле, чем дорогостоящие судебные процессы, испорченные родственные отношения и прочие негативные последствия.

Семененко Дмитрий Викторович,
заместитель руководителя
Департамента потребительского рынка
Администрации Волгограда
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Правовое регулирование торговой деятельности в Российской Федерации
Legal Regulation of Trading Activity in the Russian Federation

Основная цель данной работы – описание общей характеристики и оценка правового состояния общественных отношений, складывающихся в сфере торговой деятельности в Российской Федерации, краткий анализ законодательства зарубежных стран применительно к разработанной концепции Закона РФ «О государственном регулировании торговой деятельности в РФ», обоснование необходимости принятия Закона РФ «О государственном регулировании торговой деятельности в РФ».

The subject matter of the paper is to describe the common characteristic and the evaluation of legal condition of public relations in trading activity in the Russian Federation, the analysis of legislation of foreign countries to the concept of the Russian Federation Law "State Regulation of Trading Activity in RF", and the reason why it is necessary to pass the Russian Federation law "State Regulation of Trading Activity in the RF".

Ключевые слова: законодательство РФ, гражданско-правовые нормы, правовое регулирование, торговля, участники торговой деятельности, торговые сети.

Основные цели и задачи государства, определяемые Президентом Российской Федерации, – повышение качества жизни населения, обеспечение высоких темпов экономического роста, создание потенциала для будущего развития – прямо или косвенно пересекаются с проблемами развития потребительского рынка. В последние годы предприятия торговли, общественного питания и сферы услуг производят 20–23% ВВП России, по сравнению с 12–15% в топливно-энергетическом комплексе. За период с 2002 по 2008 год потребительский рынок Волгограда развивается быстрыми темпами – 15-20% прироста ежегодно.

В последние годы в рамках проводимой административной реформы Правительство РФ заняло решительную позицию в передаче всех полномочий по потребительскому рынку на уровень региональных и местных властей. Однако до настоящего времени, несмотря на предложения и коллективные инициативы представителей региональных властей и бизнеса, в стране отсутствует единый документ прямого действия, определяющий формы и методы государственного и муниципального регулирования потребительского рынка.

В настоящее время сфера торговой деятельности регламентируется целым рядом законодательных и подзаконных актов, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

В частности, на федеральном уровне в рамках осуществления деятельности по продаже товаров детально урегулированы отношения между продавцом и покупателем. В данной сфере действуют Гражданский кодекс Российской Федерации, регулирующий договорные обязательства и другие отношения, возникающие между участниками товарооборота, а также принятые в соответствии с ним иные акты гражданского законодательства. В частности, регулирование отношений, возникающих между потребителями и изготовителями, исполнителями, продавцами при продаже товаров (выполнении работ, оказании услуг), осуществляется в соответствии с Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей», который гарантирует права потребителей на приобретение товаров (работ, услуг) надлежащего качества и безопасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды, получение информации о товарах (работах, услугах), а также определяет механизм реализации прав и защиты интересов потребителей.

Кроме того, законодательство Российской Федерации содержит ряд специальных требований к продаже отдельных видов товаров. В частности, к таким законодательным актам могут быть отнесены» Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»; Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»; Федеральный закон от 10 июля 2001 г. № 87-ФЗ «Об ограничении курения табака»; Федеральный закон от 7 марта 2005 г. № 11-ФЗ «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе» и целый ряд иных федеральных законов, устанавливающих нормы и правила регулирования торговой деятельности в отношении отдельно взятых групп товаров.

Вместе с тем, на федеральном уровне отсутствует комплексная регламентация взаимоотношений между лицами, осуществляющими торговую деятельность, с одной стороны, и органами государственной власти и местного самоуправления, с другой стороны. Прежде всего, законодательство Российской Федерации не предусматривает четкого разграничения полномочий федеральных и региональных органов государственной власти, а также органов местного самоуправления в сфере торговой деятельности. Более того, в данной области имеется очевидная правовая неопределенность.

В частности, положения Указа Президента Российской Федерации от 29 января 1992 г. № 65 «О свободе торговли» (далее – Указ) лишь отчасти регламентировали рассматриваемую сферу. Так, Указом установлено, что торговля может осуществляться предприятиями и гражданами в местах, отведенных органами исполнительной власти. В то же время, предоставляя такое право органам исполнительной власти, Указ четко не разграничил полномочия между федеральными органами государственной власти, органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

В соответствии с Законом Российской Федерации от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления отнесены вопросы координации планов розничного товарооборота организаций торговли, организации рынков и ярмарок, установления правил торговли (статьи 52, 62, 73). Также к вопросам из ведения отнесено содействие созданию на территории муниципального образования предприятий различных форм собственности, занятых обслуживанием населения (статьи 50, 57). Для реализации указанных полномочий органы местного самоуправления вправе заключать договоры о сотрудничестве в экономическом и социальном развитии с предприятиями, организациями, не находящимися в муниципальной собственности, на производство товаров народного потребления и иной продукции, оказание услуг (статьи 50, 57, 68). Кроме того, указанные органы вправе также создавать коммерческие территориальные и межтерриториальные организации снабжения и сбыта, заключать хозяйственные договоры с предприятиями, учреждениями, организациями любых форм собственности, в том числе с

зарубежными партнерами, для привлечения их продукции, товаров и услуг на местный рынок (статьи 59, 70).

В то же время перечисленные нормы Закона Российской Федерации от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» применяются в части, не противоречащей Федеральному закону от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 56). Согласно данному закону к предметам ведения местного самоуправления в сфере потребительского рынка относятся вопросы создания условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания (статья 6). К ним также можно отнести координацию участия предприятий, учреждений и организаций в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования (статья 32).

Однако положения Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с 1 января 2006 г. применяются в части, не противоречащей Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, этим законом к вопросам местного значения в данной сфере относится только создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания (статьи 14, 15, 16), но, какие именно полномочия можно отнести к «созданию условий», в законе не раскрывается.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» вообще не содержит положений, относящих вопросы, связанные со сферой торговли, к компетенции субъектов Российской Федерации, к вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Таким образом, полномочия в области регулирования торговой деятельности между федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления четко не разграничены.

Кроме того, действующее российское законодательство не дает представления о системе организации торговой деятельности в стране и ее основных элементах, не содержит четкого определения таких понятий, как «торговая деятельность» и «участники торговой деятельности», не предусматривает классификации торговых объектов, несмотря на тот факт, что данные категории уже давно вошли в обиход.

При этом необходимо отметить также отсутствие законодательного урегулирования вопросов, связанных со способами организации торговли (посредством создания (использования) торговых объектов или без такового). Не урегулированы вопросы организации торговой деятельности, осуществляемой посредством использования источников информации или с помощью распространителей.

Более того, в настоящее время вопросы организации торговой деятельности в целом, включая требования к созданию крупных торговых объектов или размещению нестационарных торговых объектов, регулируются исключительно на уровне законодательства субъектов Российской Федерации, что свидетельствует об отсутствии предсказуемого и единообразного режима регулирования данной сферы отношений.

Отсутствие на законодательном уровне комплексного правового регулирования в данной области, единых требований и условий осуществления торговой деятельности в совокупности с разноплановым и зачастую противоречивым регулированием данных вопросов на уровне каждого отдельного субъекта Российской Федерации не дает возможности эффективного регулирования данной отрасли экономики на территории всей страны и, более того, не соответствует принципу единства экономического пространства Российской Федерации.

Таким образом, актуальность надлежащего и единообразного государственного регулирования торговой сферы более чем очевидна.

В связи с этим целесообразно обратиться к опыту упорядочения данной сферы деятельности за рубежом.

Анализ зарубежного опыта регулирования торговой деятельности (было проанализировано законодательство порядка пятнадцати иностранных государств различных правовых систем) выявил, что упорядочение внутренней торговли за рубежом осуществляется путем регламентации двух групп правоотношений:

- между продавцом и покупателем;
- между органами власти и продавцом.

При этом необходимо отметить, что регламентация первой группы правоотношений законодательством иностранных государств практически идентична нормам и правилам российского законодательства и осуществляется, прежде всего, посредством закрепления целого комплекса требований к условиям и правилам осуществления торговли, в том числе к продаже отдельных видов товаров. К основным в данной области можно отнести положения законодательства о защите прав потребителей, законодательства о защите конкуренции, законодательства в сфере защиты интеллектуальной собственности, а также меры технического регулирования и требования к продаже отдельных видов товаров.

Отношения между продавцом и покупателем при этом регулируются, как правило, гражданско-правовым нормами и оформляются гражданско-правовыми договорами.

Вторая группа правоотношений (правоотношения между органами власти и продавцом) также урегулирована законодательством иностранных государств не менее детально. В этой сфере основными элементами государственного регулирования являются:

- четкая регламентация способов и средств осуществления торговой деятельности. Сюда можно отнести определения основных понятий, классификацию торговых предприятий и установление требований к правилам их функционирования, включая места размещения и время работы, регулирование особых форм торговой деятельности, осуществляемой, в том числе на рынках и в общественных местах, а также без образования торговых предприятий (продажа товаров с использованием средств информации и связи, с привлечением распространителей и др.);

- определение условий организации торговой деятельности. В этом направлении зарубежное законодательство использует два инструмента регулирования, устанавливая, как разрешительный, так и уведомительный порядок организации торговой деятельности. При этом первый, как правило, является частным случаем и применяется в отношении создания крупных (сверхкрупных) предприятий торговли. Получение разрешения в данном случае обусловлено соответствием планам городского строительства и потребностям населения. При этом в большинстве случаев полномочия по выдаче таких разрешений, а также по определению требований к предприятиям торговли, режиму их работы и месту их размещения возложены на региональную (местную власть.

Также анализ зарубежного опыта показывает, что в области регулирования торговой деятельности особое место отведено режиму обеспечения конкурентоспособности сельскохозяйственных производителей. Так, например, во Франции действует Кодекс торговли (от 9 августа 2004 г. № 2004-804), которым в том числе регулируются взаимоотношения производителей и торговых сетей.

В настоящее время существуют проблемы доступа отечественных производителей в торговые сети, связанные с условиями реализации продукции, что приводит к снижению конкурентоспособности отечественной продукции АПК и негативно влияет на развитие отечественного производства продовольствия.

В связи с этим законопроектом предполагается предусмотреть особые условия торговли продукцией АПК.

Что касается организации торговли вне пределов торговых предприятий, то сюда можно отнести торговлю на рынках и в общественных местах, в частности, на улицах, площадях, в переходах. Как правило, эти способы торговли относятся к особым, регламентация которых, включая процедуру получения разрешений, правила торговли и требования к оборудованию торговых мест, отличается от общих правил.

Кроме того, нужно отметить, что такие способы торговли, как продажа товаров с использованием средств информации и связи, автоматов, распространителей и др. большинством зарубежных законодательств также отнесены к особым способам торговли, регламентируемым специальными положениями.

Анализ зарубежных нормативных правовых актов, направленных на регулирование таких способов торговли, показывает, что в первую очередь такое регулирование направлено на обеспечение защиты прав потребителей, закрепление минимальных требований к информации о товаре и содержании контракта. К административным мерам регулирования в данном случае относятся:

- уведомительный порядок начала такой торговой деятельности (уведомляются, как правило, региональные или местные органы власти), а также установление требований к продавцам, к раскрытию ими информации о своих товарах и услугах, к оформлению сделок;
- поддержка малого предпринимательства. В условиях, когда развитие внутренней торговли идет по пути укрупнения торговых предприятий, их объединения в сети и концерны, политика большинства иностранных государств направлена на поддержание сегмента малого бизнеса, в том числе путем разрешительного порядка создания крупных предприятий торговли, ограничения времени работы и мест их размещения.

Все эти механизмы могут быть использованы для законодательного урегулирования организации торговой деятельности в Российской Федерации.

Изложенный выше анализ позволяет сделать вывод, что наиболее эффективным способом устранения недостатков и пробелов в правовом регулировании торговой деятельности в Российской Федерации является принятие федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», основное предназначение которого – системно решить имеющиеся проблемы в области торговли, в том числе с учетом зарубежного опыта.

Гайдадина Ирина Вадимовна,
старший преподаватель
кафедры гражданского права и процесса
Волгоградского института бизнеса
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Перспективы направления личных средств на финансирование будущей пенсии
Prospects of Directing Private Money to Financing of Future Pension

В статье раскрываются некоторые аспекты формирования пенсий на основе добровольных взносов

The paper is devoted to some aspects of forming pensions on the basis of voluntary contributions.

Ключевые слова: пенсионные накопления, Пенсионный фонд Российской Федерации, страховые взносы.

С 1 октября 2008 года вступает в силу Федеральный закон от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» (далее закон о дополнительных страховых взносах). Данный закон принят в целях стимулирования формирования пенсионных накоплений и повышения уровня пенсионного обеспечения граждан в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» определяет порядок добровольного вступления в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию в целях уплаты дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии.

Под дополнительным страховым взносом на накопительную часть трудовой пенсии следует понимать индивидуально возмездный платеж, уплачиваемый по инициативе и за счет собственных средств застрахованным лицом либо по инициативе и за счет работодателя.

Так, если гражданин желает, чтобы его размер пенсии был больше, то он должен быть заинтересован в его увеличении посредством дополнительных страховых взносов. Надо отметить, что закон касается только возможности пополнения одной из составляющих пенсии – накопительной части (трудовая пенсия по старости и трудовая пенсия по инвалидности включают еще и базовую часть, размер которой определяется федеральным законом[200] и страховую часть, которая зависит от количества страховых взносов, поступивших на индивидуальный лицевой счет будущего пенсионера).

Законом гарантируется, что если лицо вступает в правоотношения по внесению дополнительных взносов на накопительную часть трудовой пенсии, то государство оказывает поддержку путем увеличения внесенных взносов.

Государственной поддержкой формирования пенсионных накоплений являются взносы на софинансирование формирования пенсионных накоплений, осуществляемые за счет средств Фонда национального благосостояния, образованного в составе федерального бюджета, и передаваемые в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации в пользу застрахованного лица, уплатившего дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии.

Размер уплачиваемого дополнительного страхового взноса на накопительную часть трудовой пенсии определяется застрахованным лицом или работодателем самостоятельно. Согласно части 4 статьи 5 закона о дополнительных страховых взносах, данные взносы зачисляются в состав пенсионных накоплений.

Поступающие в Пенсионный фонд Российской Федерации суммы дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии и взносов работодателя могут быть направлены на следующий финансовый год в негосударственный пенсионный фонд или оставлены в Пенсионном фонде РФ, который определяет самостоятельно управляющую компанию в порядке, которые установлены Федеральным законом «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» и Федеральным законом от 7 мая 1998 года № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах».

Право на получение государственной поддержки формирования пенсионных накоплений в текущем календарном году предоставляется застрахованным лицам, уплатившим в предыдущем календарном году дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии в сумме не менее 2 000 рублей и вступившие в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию в период с 1 октября 2008 года до 1 октября 2013 года.

Государственная поддержка формирования пенсионных накоплений осуществляется в течение 10 лет, начиная с года, следующего за годом уплаты застрахованными лицами дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии.

Размер взноса на софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц определяется исходя из суммы дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, уплаченной застрахованным лицом за истекший календарный год, но не может составлять более 12 000 рублей в год.

Размер взноса на софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, достигших возраста, установленного пунктом 1 статьи 7 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», и не обратившихся за установлением ни одной из частей трудовой пенсии, определяется исходя из увеличенной в четыре раза суммы дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, уплаченной застрахованным лицом за истекший календарный год, но не может составлять более 48 000 рублей в год.

---

[200] Федеральный закон от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «Гарант»

Таким образом, если лицо, которому пенсия будет назначена не ранее чем через 10 лет, может со стороны государства получить максимальное увеличение пенсионных накоплений на 156 тыс. руб. (12 000 руб. х 9 лет = 108 тыс. руб. + 48 000 руб.).

Данное максимальное увеличение пенсионных накоплений в итоге увеличивает размер пенсии на 684 рубля (156 000 рублей делим на 228 месяцев – ожидаемый период выплаты пенсии и получаем сумму, выплачиваемую в месяц с момента выхода на пенсию). Но не надо забывать, что данное увеличение возможно только при внесении дополнительных личных страховых взносов.

В случае смерти пенсионера до назначения ему трудовой пенсии по старости, суммы пенсионных накоплений, учтенных в специальной части индивидуального счета (суммы накопительной части), выплачиваются наследникам первой, а при их отсутствии наследникам второй очереди. Если же трудовая пенсия по старости была назначена, то в случае смерти пенсионера, данные суммы остаются в Пенсионном фонде Российской Федерации.

Возникает вопрос, а не лучше ли разместить денежные средства в банке, не надеясь на государство и получать ежемесячно проценты по вкладу (которые в зависимости от срока могут оказаться больше увеличения пенсии государством), и не думать о том, сколько времени можно прожить после пенсии.

Долгова Наталья Анатольевна,
зав. кафедрой теории государства и права
Волгоградского института бизнеса
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Активное избирательное право несовершеннолетних в аспекте адаптации конституционно-правовых норм к социокультурной среде российского общества
Voting rights of Juveniles in the Aspect of Adaptation of Constitutional and Legal Norms to the Sociocultural Sphere of the Russian Society

В статье анализируются возможности изменений избирательных прав несовершеннолетних в РФ.

The paper is devoted to the possible changes in voting rights of juveniles in the RF.

Ключевые слова: избирательное право, несовершеннолетние, молодежный парламент, избирательный процесс.

В течение восьми последних лет представители партии ЛДПР в лице Жиринского В. В. предлагали понизить возврат активного избирательного права с 18 лет до 16 лет. Противники данной идеи парировали тем, что это будет противоречить Конституции РФ, а именно ст. 60. Тем более, по их мнению, несовершеннолетние еще не могут отдавать разумный отчет о принятом решении. Например, Артамова Н. В. считает, что снижение избирательного возраста (например, с 16 лет) и введение факультативного голосования (даже без установления обязательного голосования для лиц более старшего возраста) увеличит число голосующих. Однако это вряд ли приведет к перелому: статистика свидетельствует, что лица молодого поколения хуже участвуют в выборах, особенно в субъектах Российской Федерации и в выборах органов местного самоуправления, чем старшее поколение. Зачастую особенно активны пенсионеры, что существенно влияет на результаты[201].

Так ли это на самом деле? Проведем небольшой сравнительный анализ.

В соответствии с п. 2 ст. 32 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

---

[201] Артамонова Н. В. Абсентеизм избирателей в контексте принципа свободных выборов // Адвокат. 2006. № 11.

Конституция РФ (ст. 60) также устанавливает, что граждане могут самостоятельно осуществлять свои права и обязанности в полном объеме по достижении 18 лет. Анализ содержания вышеприведенных конституционно-правовых норм, непосредственно закрепленных в Основном законе России, показывает, что прямого указания на возраст, с которого можно реализовать свои политические права как гражданина Российской Федерации, в Конституции РФ не установлено.

Конкретизация вышеуказанных положений осуществляется только в соответствующих федеральных законах.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, вправе избирать, голосовать на референдуме, участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами иных избирательных действиях и т.д. К иным избирательным действиям следует, по всей видимости, отнести и предвыборную агитацию, и любую другую связанную с выборами деятельность.

Но при этом Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» предусматривает возможность членства в молодежных политических общественных объединениях (а для таковых проведение предвыборной агитации - одна из основных форм деятельности) с 14 лет. Следовательно, участвуя в таких политических движениях, молодежь осознано начинает формировать свой политический взгляд.

С середины 90-х годов активно начинает формироваться общественный институт – молодежное парламентское движение. Молодежные парламенты по своей форме представляют общественные объединения молодых граждан.

Молодежный парламентаризм в литературе определяют как площадку для взаимодействия молодежи и общества, где молодые люди имеют возможность высказать свои идеи органам государственной власти и органам местного самоуправления, донести до них свои мысли о проводимом в государстве курсе, программах.

В этом смысле молодежный парламентаризм, с одной стороны, – это форма общения молодежи с руководством страны, региона, муниципального образования; с другой – механизм сотрудничества государства с молодежью. Через молодежные парламенты власть имеет возможность наладить тесный контакт с молодежью, понять ее запросы и потребности, использовать потенциал молодого поколения для решения важных проблем государства и общества в целом[202].

Нельзя говорить, что в настоящее время молодежь неинициативна, пассивна, что ей не интересна политическая и общественная жизнь. Это не так.

С другой стороны, ключевая задача государства сегодня – понять молодежь, изучить ее интересы и потребности, «достучаться» до нее. «Достучаться» до будущего страны!

Думается, что социокультурная, политическая среда российского общества требует все больше активного включения молодежи в избирательный процесс. Может быть, для воспитания в несовершеннолетних духа патриотизма, ответственности, чувства долга, следует разрешить им участвовать в избирательном процессе Российской Федерации с 16 лет.

---

[202] Пастухова Л. С. Вопросы закрепления молодежного парламентаризма в нормативных правовых актах на международном, федеральном и региональном уровнях // Юридический мир. 2007. № 6.

Борисова Наталья Евгеньевна,
д. ю. н., профессор, первый проректор,
директор Центра защиты прав ребенка
Российской Академии адвокатуры и нотариата
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Современные проблемы образования в области защиты прав ребенка
Contemporary Problems of Education in Protection of Rights of a Child

В статье рассматривается проблемы и перспективы становления ювенальной юстиции в России. Обосновывается необходимость создания специализированного центра разработки единых образовательных программ в целях подготовки «ювеналистов» с привлечением признанных специалистов в области защиты прав ребенка и имеющегося опыта преподавания.

The paper is devoted to the problems and prospects of juvenile justice in Russia. The author presents the necessity of creation of a specialized centre for working out general educational programs to train the people who work with juveniles with the help of experienced specialists in protection of the rights of a child .

Ключевые слова: ювенальное право, ювенальная юстиция, права ребенка, система профилактики преступности, образовательные программы.

Российское правосудие в отношении несовершеннолетних в его историческом развитии отличалось «началом кары детей с самого нежного возраста и началом исправления довольно позднего возраста». Очевидно, что «вырастить» активного субъекта гражданского общества легче с возраста, когда личность только формируется. Начинать нужно с молодого поколения, которому завтра жить в государстве, формировать его политику и жизнедеятельность, готовить подчинять их частные интересы и способы достижения общему благу, выраженному в правовых нормах. При этом важно взаимодействовать со всеми силами общества во имя общих целей, интересов, ценностей, главная из которых – воспитание достойного молодого поколения.

В Российской Федерации проживают практически 40 миллионов человек в возрасте от 14 до 30 лет, что составляет 27 процентов населения страны, из них 29 миллионов детей в возрасте до 18 лет, или 20 процентов жителей страны. Это не просто огромная цифра, это мощный человеческий потенциал. Идея человеческого сбережения должна быть одной из ключевых для сегодняшней деятельности политиков, власти в целом, ну и, конечно, учёного сообщества, которое призвано разрабатывать эту «правочеловеческую» тематику, в том числе, а лучше сказать, прежде всего, в контексте защиты прав ребёнка.

Сегодня приоритетным направлением государственной молодежной политики на всех уровнях (муниципальном, региональном, федеральном) является развитие социальной активности молодежи, гражданского самосознания. Чаще всего говорится о развитии деятельности молодежных и детских общественных объединений, органов студенческого самоуправления. Думается, вряд ли кто-то назовет даже одну-две детские организации, активно действующие сегодня. А как обстоят дела с молодежными? В частности, в 1995 году была создана Общероссийская общественная организация «Молодежный союз юристов Российской Федерации». Но кто об этом знает? Что конкретно сделано ими, в том числе для воспитания правового сознания молодежи.

Объединение, создание определенной структуры – не самоцель. Прежде всего, должна быть идея, ради которой сплачиваются. А подобрать сегодня достойную объединяющую идею для подростков очень сложно. При этом важно приучать самих несовершеннолетних к ответственному отношению к образованию, к правовым и нравственным правилам общества, в котором они живут. Вообще понимать, что наряду с их неотъемлемыми правами существуют нераздельно и обязанности. В этом и состоит суть правового воспитания молодежи.

К сожалению, нововведения в образовательный процесс школьников, касающиеся их правового воспитания, вылились в основном в знакомство с Конвенцией о правах ребенка, принятой ООН в 1989 году и ратифицированной Советским Союзом, а следовательно, обязательной для России. В самом названии документа говорится только о правах, вот и считают наши дети, что обязанности начинаются только у взрослых. От нигилизма в отношении к ребенку как самостоятельному субъекту права мы плавно переходим к идеализму в отношении ребенка, что явно присутствует в Западной Европе.

Очевидное всегда объяснять труднее. Как сегодня преподавать дисциплины о правах человека, о правах ребенка? Да и кто должен их донести до сознания самих несовершеннолетних? Специально обученные преподаватели? Но какую квалификацию они должны иметь в дипломе о высшем, средне-профессиональном или ином образовании? Здесь кроется очень важная проблема – проблема приучения ребенка к ответственности. К сожалению, дилетантизм в преподавании прав ребенка, основ прав человека самим детям может привести к их безответственности целого ряда поколений. А там недалеко и до неуважения к закону и совершения правонарушения.

Другая проблема. Законов много, а конфликтов с ними и того больше. Своими силами люди, не обладающие познаниями в области права и не наделенные специальными полномочиями в предупреждении правонарушений, разобраться, а тем более справиться с ними, не смогут. Это по силам только государству и всему обществу.

Все те, кто изучал поведение подростков и их конфликты с законом в разные периоды жизни нашей страны и в разных странах мира, знают, что может сделать семья, ближайшее окружение подростка для того, чтобы предупредить вашего сына или дочь от неверного шага за рамки закона, чтобы они не стали жертвами правонарушения. У семьи есть возможность не только поставить надежный заслон, но и влиять на развитие конфликта с законом, если он уже возник. Необходимо знать, на что они сами имеют право и что смогут сделать в рамках закона.

Жизнь и юридическая практика подсказывают, что первым звеном в предупреждении конфликта с законом является знание того, что есть закон, чем он отличается от норм морали и какие последствия для человека возникают при нарушении закона. Это должны знать и родители, и дети. Если же говорить о личности подростка, то в ситуации конфликта и его предупреждения приходится учитывать многое: и возраст подростка, и тип его нервной системы, и уровень развития его интеллекта, и многое другое.

Разумеется, что защита подростков от конфликтов с законом непосредственно связана со специальной деятельностью уполномоченных на то правоохранительных органов. Но сейчас речь о другом: о самостоятельном поведении подростка, основанном на знании (или незнании) основ права, а также о его ответственности как личности, поскольку подросток уже «разумеет».

Образование в области защиты прав ребенка должно учитывать, насколько доступен его пониманию анализ законов, касающихся прав подростков, и способы их защиты. Важно научить пользоваться теми законами, которые есть, действуют и исполнение которых контролируется государством.

Необходимо осознавать, что любое образовательное учреждение должны представлять люди, которые по долгу службы, в силу своей гражданской ответственности, наконец, ради жизни, здоровья и благополучия собственных детей обязаны защищать и защищают права и законные интересы несовершеннолетних.

В настоящее время тема защиты прав ребенка непосредственно связана со становлением ювенальной юстиции в России как правосудия по делам несовершеннолетних. Одновременно с продвижением ювенального правосудия в субъектах РФ, становлением детских судов, реализацией ювенально-правовых технологий работы с несовершеннолетними правонарушителями идет развитие научной мысли, естественный процесс обсуждения теоретиками и практиками сущности, концепций, структуры и системы ювенальной юстиции. Наука, а вместе с ней и учебная дисциплина «Ювенальная юстиция» не стоят на месте. Сегодня во многих вузах России (в городах: Москва, Ростов-на-Дону, Воронеж, Иваново, Волгоград,

Ангарск, Уфа, Казань, Нижний Новгород, Санкт-Петербург, Тверь, Владивосток и многих других) читаются такие дисциплины, как «Проблемы профилактики правонарушений несовершеннолетних», «Ювенальная юстиция», «Введение в ювенальное право», «Права ребенка в российском законодательстве», «Социология преступности несовершеннолетних» и др. Названные спецкурсы могут читаться в рамках таких специальностей, как юриспруденция (уголовно-правовая специализация), правоохранительная деятельность, психология, организация работы с молодежью, социальная работа, педагогика.

Библиография по проблемам защиты прав ребенка и ювенальной юстиции составляет более 3,5 тысяч единиц. Кроме того, сегодня можно говорить не только о содержательном, но и об организационном и учебно-методическом наполнении учебной дисциплины «Ювенальная юстиция».

Вместе с тем, здесь существует большая проблема: эти вопросы решаются в каждом регионе самостоятельно и бессистемно. Тогда как в этом направлении подготовки должны быть выверенные ориентиры, единые программы, то есть научная и организационная централизация. Понятно, что сложность создает и отсутствие специального закона о ювенальной юстиции.

Подготовка полноценного специалиста по защите прав и законных интересов ребенка со знанием истории, детской психологии и психиатрии, медицины, педагогики, всех отраслей права требует широкого мышления и может состояться на базе академической подготовки. Актуальность и социальная значимость проблемы требуют создания специализированного центра разработки единых образовательных программ в целях подготовки «ювеналистов», с привлечением признанных специалистов в области защиты прав ребенка и имеющегося опыта преподавания.

В настоящее время такая подготовка может осуществляться в рамках педагогического, психологического и юридического образования в зависимости от конкретных потребностей кадрового рынка работы с несовершеннолетними.

Тем более что в России фактически сформировано научно-педагогическое сообщество, мыслящее этими категориями, развивающее науку ювенального (детского) права; существует слой специалистов, ведущих образовательный процесс по дисциплинам «Ювенальная юстиция» и «Ювенальное право». Профессорско-преподавательским коллективом подготовлены проект образовательного стандарта, научно-методическое обеспечение и учебные планы. Имеется и соответствующая научно-исследовательская база в виде научно-педагогических и научно-методических центров защиты прав ребенка и ювенальной юстиции.

Происходит развитие ювенального (детского) права и ювенальной юстиции как науки, что явно прослеживается по результатам защиты диссертаций. Здесь основная сложность заключается в том, что «детская» проблематика не вписывается в утвержденный классификатор. Поэтому чаще всего диссертации пишутся в рамках специальностей: 12.00.01 – теория и история права и государства; история правовых учений; 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право; 12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право; 12.00.08 – уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право; 12.00.09 – уголовный процесс, криминалистика и судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность.

Таким образом, идет процесс «движения» не только элементов ювенальной юстиции как правосудия по делам несовершеннолетних, но и развитие ювенальной юстиции как науки и учебной дисциплины. Идет «встречное» движение практики и науки.

С точки зрения образовательного процесса важна диалектическая взаимосвязь ювенальной юстиции как правосудия по делам о несовершеннолетних, как науки и как учебной дисциплины. В этом смысле «ход», движение элементов ювенальной юстиции по ряду регионов России; обсуждение ее предмета и составляющих; дискуссии по поводу создания самостоятельных детских судов – способствуют шлифовке определений, объединению вокруг ювенальной юстиции всех гуманных и прогрессивных сил, целостному восприятию ювенальной юстиции как системного социально-правового решения проблем подрастающего поколения России.

В то же время различия в определениях ювенальной юстиции, ее сущности и структуры, иногда очевидная философско-публицистическая окраска всего, что связано с ювенальной юстицией, с одной стороны, не способствуют формированию единого научно обоснованного мнения у тех, от кого зависит судьба закона о ювенальной юстиции. С другой стороны, отсутствие подготовки специалистов в области защиты прав ребенка и ювенальной юстиции на основе соответствующим образом утвержденных образовательных программ дает основания для всякого рода толков о несостоятельности ювенальной юстиции как инноватики в защите прав ребёнка. В частности, публикации детского психолога И. Я. Медведевой, директора Института демографической безопасности, безосновательно называющей ювенальную юстицию вредным правовым излишеством и грубым вторжением в личную жизнь, разрушающим семью и нравственность.

Что касается основных понятий. Встречаются такие определения ювенальной юстиции, как, например, система профилактики преступности. Да, разумеется, это её часть, и очень большая часть, но, тем не менее, это не всё. Такое определение: ювенальная юстиция - это право для несовершеннолетних и для защиты общества от несовершеннолетних правонарушителей. Но, скажем так, оно скорее публицистическое, а не юридическое. Определение ювенальной юстиции как набора процессуальных норм и правил сужает ее до технологического процесса. Скорее, всё-таки это новые технологии защиты прав и законных интересов ребёнка, включающие как профилактику правонарушений несовершеннолетних, так и ресоциализацию - восстановление личности ребёнка. Вместе с тем, понятно, что ни одно из этих определений не противоречит друг другу и имеет право на существование. Нужно всё время смотреть, в каком контексте мы данное явление рассматриваем и с какой целью мы данное определение даём. Не стоит отрывать понятие ювенальной юстиции и от нового научного направления в деле защиты прав ребёнка – развивающегося, становящегося детского (ювенального) права, предметом которого является правовое регулирование общественных отношений с участием несовершеннолетних. Поэтому в этом отношении необходимо решать еще одну проблему – проблему научного обсуждения основных терминов, сущности, источников, структуры ювенальной юстиции.

Образовательные программы подготовки (переподготовки, повышения квалификации) специалистов в области защиты прав ребенка и ювенальной юстиции должны учитывать следующие принципиально важные особенности:

- в соответствии с Конвенцией ООН о правах ребенка исходить из интересов ребенка;
- учитывать первостепенное значение семьи в деле воспитания, социализации и образования ребенка. Приоритет семьи очевиден и бесспорен;
- рассматривать ювенальную юстицию как процесс, подвергающийся изменениям в связи с переменами социально-экономической, общественно-политической ситуации, особенностями региона, изменениями в законодательстве и т.п.;
- поскольку одними правовыми методами сегодня проблемы правонарушений несовершеннолетних не решить, необходимо повышать нравственность общества, вовлеченность каждого в процесс воспитания. Учителя и педагоги не только «урокодатели», а прежде всего воспитатели;
- требование поставить ребенка в центр решения проблемы вовсе не означает предоставления ему только прав и исключительно «тепличных» условий для его развития и т.п. Игнорируя вопрос об ответственности и обязанностях несовершеннолетних, мы «приучаем» их к иждивенчеству и инфантильности. Содержание и цель ювенальной юстиции – сохранение или реабилитация личности ребенка при осознанной неотвратимости наказания за содеянное.

Каминский Евгений Игоревич,
к. п. н., доцент, зав. кафедрой психологии и педагогики
НОУ ВПО «Волгоградский институт бизнеса»
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Модель «Российское образование – 2020» и развитие образовательной среды Волгоградского института бизнеса
Model of Russian Education – 2020 and the Development of Education in Volgograd Institute of Business

В статье рассматривается связь процессов модернизации образовательной среды Волгоградского института бизнеса с целевыми ориентирами развития системы российского образования, обозначенными в ряде документов, закладывающих нормативно-правовое регулирование развития системы образования в Российской Федерации. Особое внимание уделяется анализу проекта «Образовательная среда» как основного инструмента модернизации образовательной среды Волгоградского института бизнеса в свете основных направлений развития системы российского образования, определенных в документах Министерства образования и науки Российской Федерации.

The problem of development of Volgograd Business Institute's educational model is discussed in the article. We analyze the general goals of development of national system of education and their relationship with the development of education in Volgograd Business Institute.

Ключевые слова: образовательная среда, модель образования, система профессионального образования,

В настоящее время Министерство образования и науки Российской Федерации проводит активную работу по разработке перспективной модели образования, известной как Проект «Российское образование – 2020». Данный Проект анализируется субъектами образовательной деятельности и обсуждается на разных уровнях. Одним из документов, стимулирующих процесс осмысления проекта перспективной модели образования, является Приложение к письму директора департамента государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере образования Реморенко И. М. «О рекомендациях по проведению августовских педсовещаний» от 8 мая 2008 г. № 03-946. В данном Приложении намечаются основные признаки перспективной модели российского образования, направления модернизации существующей модели образования, даются целевые ориентиры развития системы образования.

Волгоградский институт бизнеса активно работает над развитием своей образовательной среды и намечает свою собственную стратегию ее развития с учетом традиций отечественного образования и конкретных социально-экономических условий Поволжского региона. В Волгоградском институте бизнеса с целью развития своей модели высшего профессионального образования реализуется проект «Образовательная среда», в рамках которого определяются приоритетные направления развития модели образования и внедряются инновационные технологии обучения. В рамках Проекта «Образовательная среда» на сегодняшний день в Волгоградском институте бизнеса реализуются 17 авторских проектов, экспериментов и программ. Для осмысления процессов развития образовательной среды Волгоградского института бизнеса и их соответствия тенденциям модернизации Российского образования в целом нам представляется целесообразным провести сравнительный анализ перспективной модели профессионального образования в России и той модели образования, которая выстраивается в Волгоградском институте бизнеса.

Одной из стратегически важных задач модернизации российского профессионального образования является создание системы непрерывного образования, позволяющей гражданам учиться и переучиваться в течение всей жизни, осваивая те образовательные модули, которые им необходимы в определенный момент их профессиональной карьеры /2/. С самого начала своей деятельности в 2003 г. Волгоградский институт бизнеса развивается как структурный компонент Ассоциации бизнес-образования Волгоградской области им. Петра Великого. В структуру Ассоциации входят детские сады, школы, гимназии, Волгоградский колледж бизнеса, Волгоградский институт бизнеса, Всемирный технологический университет. В рамках этой

системы непрерывного образования осуществляется подготовка специалистов по направлениям: экономика и менеджмент, технология продуктов питания, информатика и вычислительная техника, правоведение и т.д., всего около 40 специальностей /1/.

С 2007–2008 учебного года в Волгоградском институте бизнеса началась реализация проекта интеграции системы среднего и высшего профессионального образования. Цель данного проекта – обеспечить непрерывность профессионального образования на уровне содержания образовательных программ и технологий обучения и воспитания.

Как мы видим, в деле реализации одного из стратегических направлений развития профессионального образования в России Волгоградский институт бизнеса проделал заметный путь и накопил немало опыта.

В письме Реморенко И. М. отмечается, что основой современных образовательных стандартов становится «формирование базовых компетентностей современного человека», в числе которых отмечаются такие компетенции, как информационная, коммуникативная, самоорганизации и самообразования /2, 5/. Компетентностный подход к формированию содержания обучения в Волгоградском институте бизнеса реализуется на сегодняшний день в рамках эксперимента по внедрению блочно-модульной формы обучения студентов по направлениям бакалавриата «Экономика», «Менеджмент организации», «Юриспруденция», «Прикладная информатика» и по специальности «Товароведение и экспертиза товаров». Дело в том, что обучение студентов по блочно-модульной модели основывается на компетентностной модели специалистов. Такие модели разрабатываются выпускающими кафедрами НОУ ВПО ВИБ в тесном сотрудничестве с работодателями. Следует подчеркнуть, что привлечение работодателей к формированию содержания образовательных программ бакалавриата и специалитета носит не эпизодический характер, а представляет собой составную часть системной работы, которая проводится с ними по различным направлениям (общественная сертификация, оценка качества образования, предоставление базы практики и т.д.). Работа, проводимая Волгоградским институтом бизнеса с работодателями, соответствует целевому ориентиру, поставленному перед системой российского образования в письме Реморенко И. М. – «становление системы привлечения работодателей к созданию образовательных стандартов и аккредитации образовательных программ к 2012 г.» /2, 20/.

Одной из важнейших задач, поставленных перед системой высшего профессионального образования, является переход на уровневые программы подготовки специалистов с учетом кредитных принципов построения образовательных программ, внедрение общеевропейского приложения к диплому о высшем образовании /3/. И в этом направлении в Волгоградском институте бизнеса есть определенный задел. Дело в том, что внедрение блочно-модульной формы организации обучения и рейтинговой системы оценки успеваемости студентов в образовательный процесс создает условия, которые позволят в будущем безболезненно разрешить ряд технических проблем, связанных с переходом на принятую в большинстве стран Западной Европы систему оценки трудоемкости учебных курсов в кредитных единицах и оформлением общеевропейского приложения к диплому. Таким образом, модернизация образовательной среды Волгоградского института бизнеса предполагает решение вопроса о вхождении вуза в европейское образовательное пространство.

Интеграция отечественного образования в европейскую систему предполагает обеспечение мобильности студентов, о чем отмечается в положениях Болонской декларации. В 2006–2007 учебном году в Волгоградском институте бизнеса существенно усилено обучение студентов иностранным языкам. С тем чтобы открыть перед своими выпускниками весь мир и дать им возможность работать не только в России, но и за рубежом, в Волгоградском институте бизнеса в рамках проекта «Образовательная среда» создаются исключительно благоприятные условия для желающих владеть иностранным языком на высоком уровне. Принято принципиальное решение, что с 2007-2008 учебного года студенты Волгоградского института бизнеса будут изучать иностранный язык в течение 5 лет. На сегодняшний день вуз предоставил студентам очной формы обучения всех специальностей и направлений возможность изучать иностранный язык на специальных факультативах. Кроме того, ряд преподавателей вуза

проходит обучение иностранному языку и уже с 2006–2007 учебного года читают отдельные лекции на иностранном языке. В 2007–2008 учебном году студенты и преподаватели института активно использовали иностранный язык в конференциальной практике.

В письме Реморенко И. М. отмечается, что стратегической задачей государственной политики в области образования является повышение доступности качественного образования. Эта задача созвучна стратегии Волгоградского института бизнеса, который во многом ориентирован на районы Волгоградской области. На сегодняшний день создана уникальная система, включающая подразделения Волгоградского института бизнеса в девяти районах Волгоградской области. В Суровикинском, Урюпинском, Котельниковском, Камышинском, Палласовском, Ленинском, Фроловском, Новониколаевском, Михайловском районах Волгоградской области функционируют филиалы вуза с циклом обучения, включающим СПО и ВПО. За каждым филиалом закреплены несколько районов, прилегающих к нему географически. С тем чтобы предоставить возможность жителям отмеченных выше районов области получать качественное высшее образование, Волгоградский институт бизнеса в 2008–2009 учебном году приступил к реализации программы широкого внедрения в образовательный процесс дистанционных технологий обучения. Использование этих инновационных для вуза технологий, телекоммуникационных сетей и информационных ресурсов позволит увеличить доступность высшего профессионального образования для студентов заочной формы обучения.

Одной из задач, которые ставятся перед отечественной системой образования, являются увеличение возможности выбора образовательных ресурсов, обеспечение невиданной ранее вариативности образовательных траекторий на всех уровнях образования. Так, в письме Реморенко И. М. отмечается, что Государственный стандарт подготовки бакалавров будет регламентировать около 50% предметов, а доля самостоятельно выбираемых студентами курсов превысит 30%. Это означает, что вузы в большей степени смогут учитывать потребности своего региона и работодателей в трудовых ресурсах. В ориентации Волгоградского института бизнеса на региональный рынок трудовых ресурсов во многом помогает работа Центра по исследованию проблем потребительского рынка. Что же касается обеспечения вариативности образовательных траекторий, то в Волгоградском институте бизнеса разработана и реализуется для студентов-заочников Концепция индивидуального обучения, которая предусматривает создание возможности овладевать образовательными программами специалитета и бакалавриата по индивидуальной образовательной траектории с учетом собственных потребностей и интересов.

Значительное внимание в развитии отечественной системы образования уделяется усилению инновационного характера профессионального образования. Предполагается, что этот компонент будет усиливаться за счет:

– постоянно растущей исследовательской компоненты высшего образования;

– интеграции ряда образовательных программ с реальным производством, в том числе посредством предоставления образовательных услуг ведущими предприятиями соответствующих отраслей;

– создания системы независимых от институтов образования профессиональных стандартов и экзаменов, обеспечивающих постоянную отбраковку устаревших образовательных программ, включая механизмы независимого присвоения квалификаций выпускникам учреждений профессионального образования.

Анализ образовательной среды Волгоградского института бизнеса показывает, что и в развитии инновационного характера профессионального образования вуз предпринимает значительный усилия. Во-первых, разработана и претворяется в жизнь Концепция научно-исследовательской работы в вузе, которая стимулирует проведение серьезных научных исследований в ряде актуальных областей науки. Во-вторых, центром «Карьера» и выпускающими кафедрами проводится многоаспектная работа по развитию практико-ориентированного характера профессионального обучения в Волгоградском институте бизнеса.

Обобщая вышесказанное, хочется отметить, что анализ основных тенденций развития образовательной среды Волгоградского института бизнеса показывает, что они соответствуют

тем стратегическим целям модернизации российского образования, которые ставятся в нормативно-правовых документах Министерства образования и науки Российской Федерации. Это говорит о том, что стратегия развития образовательной среды вуза выбрана верно, а по ряду направлений Волгоградский институт бизнеса уже сегодня выходит на те рубежи, которые в нормативно-правовых документах Министерства намечаются на 2012 или 2020 гг. По нашему мнению, подобное опережение других вузов в реализации стратегических задач развития системы профессионального образования в Российской Федерации обеспечивает вузу необходимый для конкурентоспособности запас прочности.

Литература

1. Ващенко А. А., Ващенко И. А., Шилина Е. В. Образование и человеческие ресурсы региона (на примере Волгоградской области): Монография. Волгоград: Издательство «ПринТерра», 2006.

2. Приложение к письму директора департамента государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере образования Реморенко И. М. «О рекомендациях по проведению августовских педсовещаний» от 8 мая 2008 г. № 03-946.

3. Приказ Министерства образования и науки РФ от 15.02.2005 № 40 «О реализации Положений Болонской декларации в системе высшего профессионального образования Российской Федерации // Бюллетень Министерства образования и науки Российской Федерации. 2005. № 4.

Сибиряков Сергей Львович,
д. ю. н., профессор, зав. кафедрой
специальных юридических дисциплин
Волгоградского института бизнеса
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Научные исследования как эффективная форма обучения и воспитания студентов на современном этапе развития системы непрерывного юридического образования в НОУ ВПО ВИБ

Scientific Research as an Effective Form of Education and Training of Students at the Modern Level of Development of the System of Continuous Legal Education in NOU VPO VIP

В статье излагаются основные результаты работы Региональной криминологической лаборатории при НОУ ВПО ВИБ за период с 2004 года, а главное – итоги вовлечения в ее деятельность студентов юридического факультета в форме проблемной группы.

In the article the author shows the main results of scientific researches of the Regional criminological laboratory and proofs the profits of the involvement of the students in its work.

Ключевые слова: криминологическая лаборатория, защита бизнеса, волонтер.

Как известно, любое научное исследование представляет собой комплексную систему реализации компетенций того лица или лиц, которые его осуществляют.

Вот почему нами уделяется столь пристальное внимание организации НИРС при кафедре специальных юридических дисциплин и Региональной криминологической лаборатории. При этом мы исходим из того, что деятельность современного юриста предъявляет специфические требования к его деловым, в первую очередь, и нравственно-психологическим качествам.

Таким образом, настоящий юрист – это не просто сумма правовых знаний и убеждений, моральных установок и ценностей, но и способность к независимому критическому мышлению (Стецковский Ю. М.).

Подавляющий объем научных исследований на юридическом факультете с момента его образования (2004 г.) и по настоящее время осуществлялся и продолжает осуществляться

силами Региональной криминологической лаборатории (при кафедре специальных юридических дисциплин).

При этом они реализуются по трем основным направлениям:

- «Региональные особенности состояния криминального насилия и преступности, уровня правосознания и защищенности граждан»;
- «Методологические и организационные проблемы обеспечения личности и имущественной безопасности населения на муниципальном уровне»;
- «Безопасность и защита малого и среднего бизнеса: криминологические и социально-экономические аспекты».

За период с 1 сентября 2004 г. по 1 мая 2008 г. в рамках лаборатории подготовлено и проведено девять прикладных криминолого-виктимологических исследований. При этом различными формами сбора первичной информации, прежде всего анкетированием, было охвачено около пяти тысяч респондентов в двух регионах Южного федерального округа: в Волгоградской области и Республике Калмыкия.

Совместные исследования проведены также с Нижегородским и Якутским университетами, с Саратовским центром по борьбе с коррупцией и организованной преступностью.

По результатам этих исследований подготовлены материалы, которые, в частности, легли в основу организации и проведения шести межрегиональных конференций: трех по проблемам обеспечение личной и имущественной безопасности граждан (2004–2007 годы) и трех – по проблемам формирования гражданского общества в России, роли и месте молодежи в этом процессе (2005–2007 гг.).

Результаты исследований криминологической лаборатории изложены в трех самостоятельных изданиях общим объемом 13,5 п. л. (Сибиряков С. Л., Деркач С. А.)[203], а также в 19 статьях, опубликованных как в рамках вуза, так и за его пределами.

В мае 2005 года результаты совместного с Саратовским центром широкомасштабного всероссийского исследования по проблемам коррупции представлены в Государственную думу.

При криминологической лаборатории постоянно функционирует проблемная группа студентов (научный руководитель – проф. С. Л. Сибиряков). За указанный период в ее рамках прошли первоначальную научную подготовку 29 студентов. Четверо из них подготовили публикации своих статей в сборнике студенческих работ (2006 год), а пятеро стали лауреатами конкурсов и конференций Всероссийского уровня.

Так, руководитель студенческой проблемной группы при Криминологической лаборатории Куликов Я. стал лауреатом «Всероссийского открытого конкурса научно-исследовательских, изобретательских и творческих работ обучающихся» (г. Москва, март 2007 г.) и Всероссийского конкурса молодежи образовательных учреждений и научных организаций на лучшую работу «Моя законотворческая инициатива» (совместно со студентами Яковлевым Е., Макаровым А., апрель 2008 г.).

Участник проблемной группы студент Лютиков И. награжден дипломом Санкт-Петербургского государственного университета за участие в VII международной научной конференции: «Современные тенденции развития права и взаимодействие правовых систем», (март 2007 г.).

С сентября 2007 учебного года под руководством профессора кафедры Дьячкова А. М. начала работу проблемная группа студентов, которая проводит исследования по проблеме: «Безопасность и защита малого и среднего бизнеса: криминологические и социально-экономические аспекты».

---

[203] См., например: Региональные особенности состояния криминального насилия и преступности, уровня правосознания и защищенности населения (информационно-аналитические материалы). Волгоград, 2004; Насилие и молодежь: состояние, причины, профилактика (информационно-аналитические материалы по итогам исследования 2006 и 1993 годов). Волгоград, 2006; С. А. Деркач. Предупреждение преступлений на муниципальном уровне: теоретические и прикладные аспекты. Волгоград, 2007.

В рамках проводимых лабораторией исследований и на их основе разработана система подготовки волонтеров по курсу «Антикриминальная безопасность личности» и учебно-методических материалов к нему[204]. Первый выпуск волонтеров состоялся 6 октября 2006 года, а второй – в мае 2007 года с вручением соответствующих сертификатов.

За четыре года работы на основе проведенных криминологической лабораторией исследований разработаны и поэтапно внедряются в практику следующие концепции:

- Региональной системы правового просвещения и обеспечения антикриминальной безопасности молодежи.
- Комплексной системы подготовки волонтеров по обеспечению личной и имущественной безопасности человека.
- Развития трудовых ресурсов Волгоградской области на 2008 год и на период до 2010 года.
- Региональной комплексной системы обеспечения безопасности и защиты малого и среднего бизнеса (криминологические и виктимологические аспекты).

Одним из примеров творческого сочетания науки, образования и практики могут, на наш взгляд, служить и результаты очередного исследования, проведенного нашей лабораторией совместно с коллегами из Москвы и Н. Новгорода,[205] по следующим основным вопросам:

Таблица 1

Как вы относитесь к двухуровневой системе высшего образования «бакалавр- магистр»?	Волгоград	Н. Новгород	Москва
а) положительно	22	26	16
б) скорее положительно, чем отрицательно	35	23	16
в) скорее отрицательно, чем положительно	30	31	21
г) отрицательно	13	20	47

Из ответов респондентов следует, что наиболее критичны к рассматриваемой проблеме студенты Москвы и Н. Новгорода.

Таблица 2

Считаете ли Вы, что система «бакалавр – магистр», предполагающая получение студентами документов международного образца, повысит возможности российских студентов учиться и работать за границей?	Волгоград	Н. Новгород	Москва
а) да	23	29	16
б) скорее да, чем нет	30	35	37
в) скорее нет, чем да	35	23	42
г) нет	12	13	5

По поводу возможности наших выпускников продолжить образование за границей и найти там работу, наоборот, в наибольшей степени совпали мнения респондентов городов Москва и Волгоград.

Таблица 3

Оцените готовность российских вузов к переходу на европейскую систему	Волгоград	Н. Новгород	Москва

[204] Обеспечение личной и имущественной безопасности человека: Учебно-методическое пособие по спецкурсу ОБЖ. Волгоград, 2005.

[205] Руководитель исследования в г. Н. Новгород – к. ю. н. Иванова А. А. Опрос в Волгограде проводился с помощью проблемной группы студентов, а первичная обработка анкет – ее руководителем Куликовым Я. А.

высшего образования			
а) вполне готовы	10	3	5
б) скорее готовы, чем нет	28	7	5
в) скорее не готовы	50	55	47
г) не готовы	12	35	43

По данному разделу анкету у респондентов из Волгограда наибольшие расхождения в ответах, поэтому нам следует дополнительно изучить их причины.

Таблица 4

Не окажется ли, что бакалавриат, предполагающий 4 года обучения, на практике сведется к неполному пятилетнему обучению, а магистратура, предполагающая 6 лет обучения, превратится в освоение искусственно растянутых по времени пятилетних программ?	Волгоград	Н. Новгород	Москва
а) ни в коем случае не окажется	9	13	5
б) может так оказаться	62	35	21
в) скорее всего, так и будет	29	52	74

Ответы по данному вопросу также отличаются значительно, что, по нашему мнению, во многом свидетельствует о явно недостаточной информированности наших граждан о вводимой системе.

Таблица 5

Есть мнение, что в течение 4 лет студент получает лишь общий набор знаний, а затем за 2 года проходит специализацию, в итоге вузы выпускают «недоучек». Согласны ли вы с этим мнением?	Волгоград	Н. Новгород	Москва
а) вполне согласен	28	10	37
б) частично согласен	48	56	58
в) не согласен	24	34	5

В данном аспекте исследуемой проблемы ответы только респондентов из Москвы отличаются значительно. Скорее всего, это зависит от контингента опрошенных – студентов МГУ.

Таблица 6

Как вы думаете, расценивают ли работодатели диплом бакалавра как документ о полноценном высшем образовании?	Волгоград	Н. Новгород	Москва
а) да	15	34	37
б) скорее да, чем нет	27	31	16
в) скорее нет, чем да	58	35	47

В данном конкретном случае итоги говорят сами за себя, особенно в ответах респондентов из Москвы и Волгограда.

Таблица 7

Достаточно ли степени бакалавра, чтобы устроиться на хорошую работу?	Волгоград	Н. Новгород	Москва
а) да	20	32	31
б) нет	80	68	69

И в ответе на вопрос, уточняющий предыдущий, наши студенты оказались наиболее пессимистичными, что также требует дальнейшего изучения.

Таблица 8

Согласны ли вы с тем, что государство экономит на образовании, вытягивая из будущих магистров средства, так как магистратура, в основном, платная?	Волгоград	Н. Новгород	Москва
а)согласен	62	56	58
б) в какой-то мере согласен	35	31	26
в) нет	3	13	16

По данному вопросу ответы респондентов в основном идентичные, особенно по первым двум позициям.

Таблица 9

Какую из юридических профессий вы считаете наиболее перспективной?	Волгоград
а) прокурор	24
б) судья	28
в) адвокат	20
г) нотариус	18
д) работник МВД	10

Данный вопрос задавался только студентам нашего города. Ответы на него убедительно подтверждают то, насколько предпочтения респондентов не совпадают с реальными возможностями.

В заключение полагаем, что проведенное исследование полезно и его следует продолжать, в том числе и в форме постоянного мониторинга проблемы.

Доника Дмитрий Данилович,
к. ф. н., профессор кафедры педагогики и психологии
Волгоградского института бизнеса
e-mail: addonika@yandex.ru;
Доника Алёна Димитриевна,
к. мед. н., доцент кафедры мобилизационной подготовки
здравоохранения и медицины катастроф
Волгоградского государственного медицинского университета
e-mail: addonika@yandex.ru

Компетентностный подход как инструмент реализации правовой базы профессионального образования

Competence Approach as an Instrument of Realization of Legal Base of Professional Education

В статье изложены современные представления о социально-правовой компетенции на основе национальной концепции модернизации образования.

In clause modern representations about the socially-legal competence on the basis of the national concept of modernization of formation are stated.

Ключевые слова: правовая база, компетенции, профессиональное образование.

Как известно, базовой юридической основой образования (рис. 1) является статья 26 Всеобщей декларации прав человека, принятой ООН 10 декабря 1948 года, в которой говорится, что каждый человек имеет право на образование. Во Всеобщей декларации прав человека провозглашена также общедоступность технического и профессионального образования.

В настоящее время общемировым минимальным требованием является начальное образование, хотя сейчас подавляющее большинство стран мира уже преодолели этот порог и реализуют в качестве обязательного основное среднее образование.

Стратегическая цель государственной политики России в области образования – повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина.

Правовые основы образования, закрепленные современной законодательной базой, предусматривают возможность непрерывного профессионального образования, позволяющего максимально эффективно использовать человеческий потенциал и создать условия для самореализации граждан в течение всей жизни.

Национальный проект «Образование» заложил основы системных, последовательных и востребованных изменений в отрасли, позволил сформировать каркас современной модели российского образования.

В то же время необходимым условием эффективной реализации права на образование является наличие определенных социальных экспектаций по отношению к экономически востребованным профессиям и специальностям, а также формирование социальной и профессиональной мобильности, аутокомпетентности.

В этой связи концепцией реформирования национальной системы образования предусматривается в качестве основы современных образовательных стандартов формирование базовых компетентностей современного человека» [1]:

информационной (умение искать, анализировать, преобразовывать, применять информацию для решения проблем);

коммуникативной (умение эффективно сотрудничать с другими людьми);

самоорганизации (умение ставить цели, планировать, ответственно относиться к здоровью, полноценно использовать личностные ресурсы);

самообразования (готовность конструировать и осуществлять собственную образовательную траекторию на протяжении всей жизни, обеспечивая успешность и конкурентоспособность).

В свою очередь расширяется представление о профессиональной компетентности как совокупности профессиональных знаний, умений, а также способов выполнения профессиональной деятельности. В частности, Э. Ф. Зеер эксплицирует следующие компоненты профессиональной компетентности [2]:

- *социально-правовая* компетентность – знания и умения в области взаимодействия с общественными институтами и людьми, а также владение приемами профессионального общения и поведения;
- *специальная* компетентность - подготовленность к самостоятельному выполнению конкретных видов деятельности, умение решать типовые профессиональные задачи и оценивать результаты своего труда, способность самостоятельно приобретать новые знания и умения по специальности;
- *персональная* компетентность – способность к постоянному профессиональному росту и повышению квалификации, а также реализации себя в профессиональном труде;
- *аутокомпетентность* – адекватное представление о своих социально-

профессиональных характеристиках и владение технологиями преодоления профессиональных деструкций.

Особое значение приобретает формирование социально-правовых компетенций для кластера профессий, предметное содержание которых связано с социономическими системами. На наш взгляд, именно этот блок компетенций обусловливает развитие у специалиста способности к самопрезентации, необходимой для конкурентоспособности и востребованности профессионала на современном рынке труда.

Модернизация институтов образования, как инструментов социального развития, в дискурсе расширения диапазона компетентностей рассматривается в качестве одного из приоритетов реализации современной модели образования на период до 2020 года. Именно компетентностный подход обеспечивает инновационный характер образования, соответствующий требованиям современной экономики.

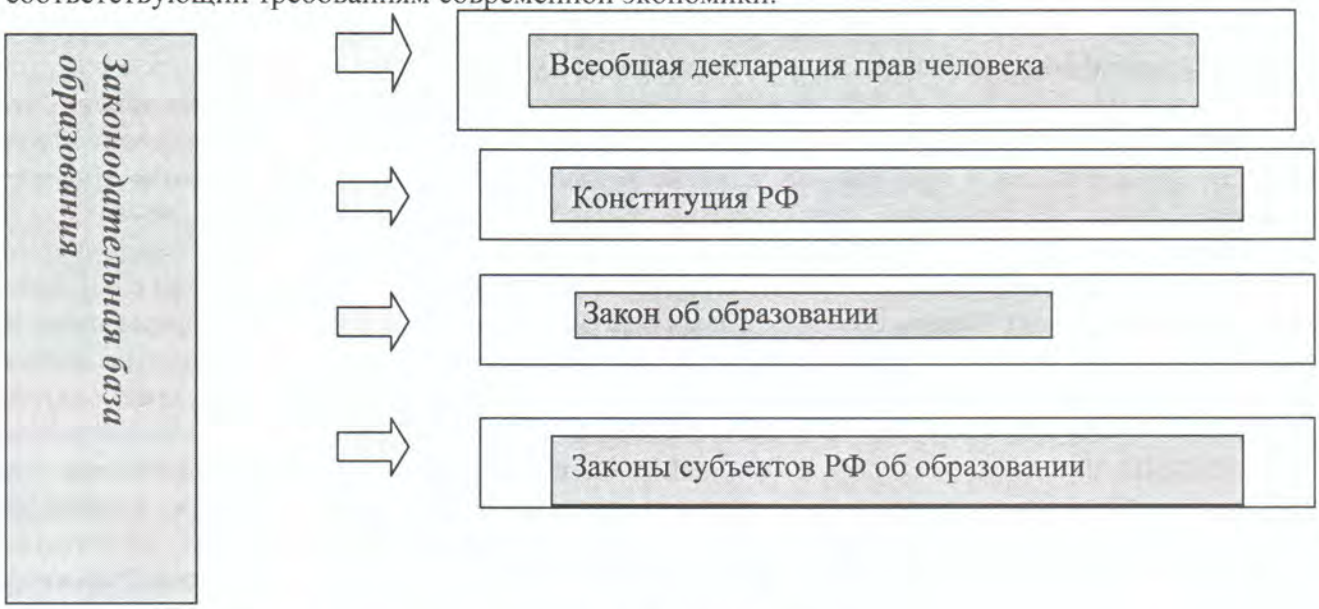


Рис. 1. Общая мнемосхема законодательной базы образования

Литература

1. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г. М., 2003. С. 14.
2. Зеер Э. Ф. Психология профессий. М.: Изд-во «Академический проект». 2006. С. 53.

Гончаренко Елена Владимировна,
к. ю. н., доцент кафедры теории и истории государства и права Волгоградского института бизнеса
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Проблемы правового регулирования менеджмента качества образования в Российской Федерации
Problems of Legal Regulation of Quality Management of Education in the Russian Federation

В статье рассматриваются задачи образовательной политики в современной России и анализируются подходы к оценке качества образования.

The paper is devoted to the problems of educational politics in modern Russia. The author analyses approaches of evaluation of quality education.

Ключевые слова: правовое регулирование, образовательная политика, Болонский процесс, качество образования.

Образовательная политика – важнейшая составляющая политики государства, основа и

инструмент обеспечения фундаментальных прав и свобод личности, повышения темпов социально-экономического и научно-технического развития, гуманизации общества, роста культуры. Образовательная политика устанавливает на основе нормативно-правового регулирования целей и задач развития образования, гарантирования их проведение в жизнь путем согласованных действий государства, общества, образовательных заведений и личности.

Первейшая задача образовательной политики российского государства на современном этапе – достижение современного качества образования, его соответствия актуальным и перспективным потребностям личности, общества и государства. Вместе с тем внутригосударственная образовательная политика в сфере образования должна учитывать и общие тенденции мирового развития образования,

преломляя их через призму государственных и общественных интересов.

Последнее десятилетие реформирование национальных систем высшего образования в Европе проходит в рамках так называемого Болонского процесса, целью которого выступает создание единого общеевропейского пространства высшего образования.

Россия не может и не должна оставаться в стороне от подобных общемировых тенденций. Отечественная система образования призвана поддержать место России в ряду ведущих стран мира, ее международный престиж как страны, которая всегда отличалась высоким уровнем культуры, науки, образования. Этот престиж должен найти свое выражение не только в общественном признании, но и в активном экспорте образовательных услуг.

Как отмечалось в послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (апрель 2001 г.), должен был быть изменен сам подход к образованию. В эпоху глобализации и новых технологий – это не просто социальная сфера. Это – вложение средств в будущее страны, в котором участвуют государство и общество, предприятия, организации, граждане – все заинтересованы в качественном образовании[206].

Следует отметить, что хотя в Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г.[207], закрепляющей направления государственной политики в области образования, не было упоминания ни о Болонской декларации, ни о других документах Болонского процесса, необходимая законодательная база для вступления вузов России в Болонский процесс уже была принята и реализовывалась в образовательном процессе Российской Федерации.

Это, прежде всего, законы Российской Федерации «Об образовании» (1992 г.)[208] и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (1996 г.)[209], ряд подзаконных актов (в частности, Приказы Министерства высшего и профессионального образования от 9 января 1997 года № 15 «Об утверждении порядка признания и установления эквивалентности (нострификации) документов иностранных государств об образовании и ученых званиях и форм соответствующих свидетельств»[210] и др.), а также нормативные документы вузов и научных учреждений.

---

[206] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (2001 г.) // Российская газета. 2001. 4 апр.

[207] Распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2001 № 1756-р // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1.

[208] Закон Российской Федерации «Об образовании» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30.

[209] Федеральный закон Российской Федерации «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 35.

[210] Приказы Министерства высшего и профессионального образования от 9 января 1997 года № 15 «Об утверждении порядка признания и установления эквивалентности (нострификации) документов иностранных государств об образовании и ученых званиях и форм соответствующих свидетельств» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1997. № 6.

24 октября 2007 г. Президент РФ В. Путин подписал Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты России»[211], принятый Государственной думой 11 октября 2007 года и одобренный Советом Федерации 17 октября. Тем самым, отечественная система высшего образования формально присоединилась к Болонскому процессу, обязанному своим названием декларации, ставшей опорой процесса унификации образования в Европе, подписанной в итальянской Болонье в июне 1999 года[212]. Процесса – нацеленного «на объединение интеллектуального, культурного, социального, научного и технологического потенциалов» стран Старого Света.

Нетрудно заметить, что нововведения, предусмотренные данным Федеральным законом, являются наиболее спорными, и вряд ли их реализация является основной идеей Болонского процесса. К сожалению, несогласованность нормативно-правового регулирования этих двух сопутствующих элементов Болонского процесса – двухуровневой системы и качества образования – может иметь отрицательные последствия.

Так, п. 7 ст. 6 Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» устанавливает: «Квалификация «бакалавр» при поступлении на работу дает гражданину право на занятие должности, для которой квалификационными требованиями предусмотрено высшее профессиональное образование». В связи с этим согласно письму Минобразования РФ от 1 сентября 2003 г. № 14-52-1018ин/15 «О праве на занятие должности судьи лицом, имеющим степень бакалавра»[213] допускается назначение на должность судьи лица, которому присвоена степень бакалавра юриспруденции и соответствующего требованиям, предъявляемым к кандидату на должность судьи Конституцией Российской Федерации и иными законодательными актами Российской Федерации.

В то же время согласно разъяснениям и рекомендациям Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации, данным в Вестнике Высшего арбитражного суда Российской Федерации[214], квалификация «бакалавр юриспруденции» не дает гражданину права для назначения на должность судьи. Аргументируется это следующим. Предъявляемые требования к высшему юридическому образованию соответствуют требованиям, необходимым для получения высшего юридического образования, подтверждаемого присвоением квалификации «дипломированный специалист», срок усвоения основных образовательных программ которого составляет не менее чем пять лет. Срок усвоения основных образовательных программ для получения квалификации (степени) «бакалавр» составляет не менее чем четыре года, что является недостаточным для получения качественного образования и назначения на должность судьи, тем более в условиях постоянного повышения требований для кандидатов на должности судей.

В сложившейся ситуации можно выделить три основных подхода к оценке качества образования.

Первый – теоретический, в рамках которого изучение проблемы идет по пути теоретико-методологического исследования. При этом иногда явно не просматриваются пути перехода от теоретического уровня к практическим разработкам методики оценки качества и внедрения ее в учебный процесс.

Второй, практический подход, подразумевает, что его представители идут по пути создания средств (например, контроля) для оценки подготовки обучаемых, не задумываясь о

---

[211] Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты России» // Российская газета. 2007. 27 октября.

[212] Совместная декларация европейских министров образования // http://iic.dgtu.donetsk.ua/russian/ovs/bologna.html.

[213] Письмо Минобразования РФ от 1 сентября 2003 г. № 14-52-1018ин/15 «О праве на занятие должности судьи лицом, имеющим степень бакалавра» // Бюллетень Минобразования РФ. 2003. № 11.

[214] Разъяснения и рекомендации Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации // Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. 2004. № 6.

концептуальных составляющих исследования. Для практиков зачастую качественные знания совпадают с планируемыми.

Представители третьего направления сочетают в проводимых исследованиях теоретико-методологическую и практическую составляющие. Они идут по самому трудному пути, однако именно такой подход к данной проблеме наиболее приемлем.

Однако до настоящего времени не разработана и не утверждена единая научно обоснованная система показателей качества подготовки обучаемых так же, как и не существует единой общепринятой и утвержденной системы оценки качества образования. Все многообразие существующих определений категории «качество», применительно к образованию, можно объединить в следующие группы[215].

1. В значении как абсолютная оценка качество является синонимом превосходства. Например, если студент лучше других усвоил все знания, которые установлены программой, и продемонстрировал эти

знания на экзамене, то его обучение считают качественным. При этом упускается ряд важных моментов: насколько соответствует образовательная программа условиям будущей деятельности выпускника, его способностям, склонностям и т.д. Это противоречие подтверждается тем фактом, что из двух способных учеников, успешно усваивающих одну и ту же образовательную программу, один может учиться с удовольствием, а другой – с отвращением.

2. В значении как свойство предмета, объекта, явления качество образования является производной от какого-либо измеримого количественного параметра объекта или явления. Качество выше, если параметр больше. Следовательно, чем больше объем часов в образовательной программе, тем выше качество образования. Однако подобное определение является слишком узким, так как оно не отражает полезности объекта с точки зрения того, кто его использует. Большой объем подготовки в области химии вряд ли пригодится будущему управленцу.

3. В значении как соответствие назначению, как пригодность для использования. Однако зачастую прекрасные специалисты не могут устроиться на работу в силу особенностей рынка труда. Гениальная профессиональная образовательная программа, обеспеченная классными преподавателями, может быть не востребована в регионе, где нет потребности в таких профессиях.

4. В значении как соответствие стоимости, как удовлетворение ожиданий обучаемого за цену, которую он себе сможет позволить, получить определенное образование. С этой точки зрения качественной является образовательная программа, которая по своим полезным свойствам соответствуют программам конкурентов, но дешевле, либо превосходит по своим характеристикам аналогичные образовательные программы при равной цене. Учитывая современные экономические реалии, распространившиеся на сферу образования, конкурентоспособность образовательных учреждений и образовательных программ в большой степени будет определяться их стоимостью.

5. В значении как соответствие стандартам. В этом случае качество определяется как соответствие стандартам и условиям, которые включают в себя целевые и допустимые значения тех или иных параметров. Например, государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по определенной специальности содержит требования к подготовке соответствующего специалиста. Но если в течение учебы в вузе студент не усвоил навыки общения и работы в коллективе, не развил необходимые личностные качества, то его образование не может считаться качественным.

Нетрудно заметить, что нормативно-правовое регулирование возможно применительно к последнему подходу к качеству образования. Отсюда одну из основных проблем высшего образования разработчики современной государственной политики России в области

---

[215] Более подробно о подходах к понятию «качество» см.: История управления качеством: Учебное пособие / Салимова Т. А., Ватолкина Н. Ш. М., 2005.

образования связывают с необходимостью достижения и превышения требований государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования. Более того, завершенность процесса стандартизации в вузах напрямую связывают с сертификацией соответствия предоставляемых образовательных услуг указанным государственным стандартам.

Качество вуза сегодня рассматривается через достижения в различных направлениях его деятельности: подготовку выпускников; уровень научных исследований; разработку учебных программ и пособий; наличие качественного состава профессорско-преподавательских кадров; взаимодействие с рынком труда и участие вуза в трудоустройстве и непрерывном образовании выпускников; развитие инфраструктуры вуза и т.д.

Но хотя в последние годы широко и используется стандарты ИСО 9001:2001 и методы TQM в образовательной среде, нет оснований утверждать, что и за рубежом, и в России сложилось единое понимание их сути. Чаще всего, говоря о качестве образования, специалисты используют только такие показатели, которые связаны с характеристикой потенциала образовательного учреждения (квалификация научно-педагогического персонала, укомплектованность библиотек, обеспеченность компьютерами и т.д.) и результатами образовательного процесса (успеваемость, количество победителей олимпиад, количество медалистов и т.д.). Однако эта информация в рамках современной культуры качества может рассматриваться только для характеристики возможностей образовательного учреждения, но никак не для системной оценки качества образования.

Вместе с другими странами Европейского сообщества Россия встала на путь выработки единого понимания качества образования, общего для всех стран. Это необходимо для создания единого образовательного пространства, повышения мобильности преподавателей, студентов и выпускников вузов, это требуется для сближения позиций европейских стран в экономической, социальной и культурной сферах.

В связи с этим на федеральном уровне необходимо принять нормативно-правовые акты, в которых должны быть закреплены следующие положения:

- общий алгоритм проектирования и внедрения систем менеджмента качества в вузах;
- основы рабочих процессов вуза, их закономерностей и взаимосвязей, определяющих качество образовательной деятельности в высшей школе;
- показатели, характеризующие качество образовательного процесса и его результатов, и методы их измерения;
- анализ и адаптация требований и рекомендаций стандарта ГОСТ Р ИСО 9001:2001 применительно к специфике управления качеством в вузе;
- модели систем менеджмента как в соответствии с требованиями стандарта ГОСТ Р ИСО 9001:2001, так и других практик, существующих в России и в мире;
- требования к построению и содержанию управления качеством вуза, документировать основные рабочие процессы и процедуры, обеспечить другой документацией системы менеджмента качества вуза;
- модель и методика самооценки деятельности вузов с позиций менеджмента качества.

Ястребов Виктор Владимирович,
доцент кафедры педагогики и психологии
НОУ ВПО ВИБ
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Дополнительное образование детей как составная часть современного общего образования
Complementary Education of Children as a Part of Modern General Education

В статье рассматриваются современные проблемы интеграции общего и дополнительного образования, роль и место учреждений дополнительного образования детей в социально-экономическом развитии общества, необходимость обеспечения подрастающему поколению качественного образования.

In this article we discuss the problem of education. We consider that integration of secondary and complementary education improves the quality of education.

Ключевые слова: общее образование, дополнительное образование.

Сегодня образованность человека определяется не столько специальными (предметными) знаниями, сколько его разносторонним развитием, способностью к самостоятельному жизненному выбору, самообразованию, самосовершенствованию, умением ориентироваться в традициях отечественной и мировой культуры, современной системе ценностей, мобильностью и активной социальной адаптацией в обществе.

В современных социально-экономических условиях возникла необходимость в том, чтобы современная школа, если она хочет обеспечить подрастающему поколению качественное образование, начала строить принципиально иную модель своей деятельности, которая базируется на принципе полноты образования. Последнее означает, что в отечественной школе впервые основное и дополнительное образование детей должно стать равноправными, взаимодополняющими друг друга компонентами и, таким образом, создать единое образовательное пространство, которое необходимо для полноценного личностного развития каждого ребенка. В таких условиях школа сможет преодолеть интеллектуальный перекос в развитии учащихся и создать основу для их успешной адаптации в обществе, развития творческих способностей и т.д.

Современные требования к образованности человека обусловливают необходимость полного цикла образования. Образованность личности определяется не только специальными знаниями, но еще и ее разносторонним развитием. Образовательный процесс в школе должен быть направлен, помимо передачи определенных знаний, умений и навыков, и на разноплановое развитие учащихся, на раскрытие его творческих способностей, на такие качества личности, как инициативность, самостоятельность, самобытность, то есть на такие качества, которые характеризуют личность как индивидуальность. Пока школьная система образования будет опираться на трансляцию знаний без учета разностороннего развития личности учащихся, решение данных проблем останется провозглашенным лозунгом, а реализация личностно ориентированного подхода - недостижимой задачей.

Как показывает практика, указанные требования к образованности личности не могут быть удовлетворены только лишь базовым образованием: базовое образование, которое носит формализованный характер, все больше и больше нуждается в дополнительном неформальном образовании, которое было и останется одним из определяющих факторов развития способностей, интересов человека, его профессионального самоопределения.

Поэтому модернизация российской системы образования, новая модель образования в условиях инновационной экономики предполагают интеграцию общеобразовательных школ и учреждений дополнительного образования детей муниципального и регионального уровней в единое образовательное пространство, где каждое учреждение будет являться уникальным по своим целям, задачам, содержанию и т.д.

На фоне тех явлений, которые отмечаются в обществе, в детской и подростковой среде в последние годы, также прослеживается необходимость интеграции общего и дополнительного образования.

Сотрудничество общеобразовательных учреждений и учреждений дополнительного образования, на наш взгляд, будет способствовать решению ряда сложных социально-педагогических проблем, связанных с профилактикой детской безнадзорности, вовлекая детей в различные формы образовательной деятельности, достижения школьниками творческих успехов в различных сферах деятельности. Для этого учреждения дополнительного образования детей обладают большим потенциалом: успешная реализации социально-педагогических моделей деятельности, накопление детьми опыта гражданского поведения, обеспечение духовного, творческого развития и т.д.

Основное и дополнительное образование, по нашему мнению, должны взаимодополнять друг друга, взаимодействовать, по отдельности они носят односторонний и неполноценный

характер. Образование должно носить комплексный характер, обеспечивать полноценное развитие ребенка. И в этом, на наш взгляд, система дополнительного образования может сыграть важнейшую роль при реализации новых образовательных целей, так как оно расширяет содержание общего образования, изучая те области, которые сегодня слабо представлены в школьных программах.

Зайцева Наталья Владимировна,
доцент кафедры гражданского права и процесса
Волгоградского института бизнеса
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Преподавание учебной дисциплины «Жилищное право» в свете новой концепции высшего профессионального образования
Housing Law as a Part of Higher Vocational Education

В статье дается комплексный анализ преподавания учебной дисциплины «Жилищное право». Дается содержание учебно-методического комплекса по дисциплине, рекомендации по чтению лекций, проведению семинарских занятий, активных форм обучения.

The present paper deals with some modern methods of teaching Housing Law. The author of the paper discusses the teaching materials, recommendations for lecturing, carrying out seminars, active forms of education.

Ключевые слова: жилищное право, Жилищный кодекс, цель обучения, учебная программа, учебно-методический комплекс.

С 1 марта 2005 года вступил в силу новый Жилищный кодекс Российской Федерации. Данный нормативный акт обоснованно привлекал самое пристальное внимание и вызывал многочисленные дискуссии еще на стадии законопроектной работы над ним. Поэтому положения нового ЖК РФ, наряду с другими источниками данной отрасли права, требуют самого внимательного анализа в различных аспектах в рамках учебной дисциплины «Жилищное право».

В высшем образовании сочетаются два начала: учебное и научное. Учебное формирует систему знаний, профессиональных умений и навыков, а научное отражает процесс развития науки. Преподавание в высшей школе ставит целью не просто изложить содержание предмета изучения, но и научить мышлению в области этого предмета и связанных с ним областях знаний и практических задач. В новых условиях обучения должен действовать переход от принципа «следуй за мной» к принципу «веди себя сам». Цель обучения – не усвоение знаний, а производство знания, которого нет, а потребность в нем есть.

Преподавательская деятельность рассматриваемой дисциплины включает:

- разработку учебно-методического комплекса;
- подготовку к обеспечению основных видов учебной деятельности: чтению лекций, проведению семинарских занятий, организации рубежного и итогового контроля и т.д.;
- организацию научно-исследовательской работы студентов.[216]

Учебная программа – это нормативно-правовой документ, определяющий назначение и место учебного предмета в системе подготовки специалистов, цели его изучения, содержание учебного материала, определяющее, как правило, объем подлежащих усвоению знаний. Учебная программа фактически предопределяет содержание подготовки специалистов. Учебная программа играет важную роль в инновационной деятельности преподавателя, так как модель учебной программы должна содержать методы преподавания данной дисциплины. От совокупности методических приемов и навыков, которыми владеет преподаватель, зависит

[216] См.: С. Л. Сибиряков «Методика преподавания гуманитарных дисциплин в вузе». Волгоград, 2006.

эффективность учебного процесса, и она зависит ничуть не меньше, чем от объема теоретических знаний.

Разработка учебно-методического комплекса по дисциплине «Жилищное право» предполагает кропотливую работу, в ходе которой необходимо проанализировать: современное состояние науки (как отечественной, так и мировой), на основе которой формируется данная дисциплина, а также соответствующей практики; нормативную, методическую, дидактическую и иную необходимую литературу, в том числе и главным образом с использованием современных информационных технологий. Жилищные отношения – это общее, родовое понятие, которым охватываются различные виды отношений по поводу жилища. Многие жилищные отношения регулируются гражданским правом. В то же время ряд жилищных отношений регламентирован административно-правовыми нормами, некоторые – производны от норм трудового и других отраслей права. «Жилищное право» – как учебная дисциплина – преподается на старших курсах. К этому моменту студенты усвоили базовые юридические дисциплины («Гражданское право», «Административное право» и д.р.), поэтому при разработке учебно-методического комплекса необходимо изучить аналогичные комплексы по смежным дисциплинам, для того чтобы избежать ненужного дублирования. Учебно-методический курс «Жилищное право» должен состоять из следующих разделов: рабочая программа, в которой определяются изучаемые темы и дается развернутая характеристика изучаемого материала по каждой теме; планов семинарских занятий, в которых определяются темы, выносимые на семинарские занятия, примерные вопросы каждого семинарского занятия, темы рефератов по проблемным вопросам, список нормативных актов, которые необходимо изучить, и предлагается список монографий и статей, в которых содержится дополнительная информация; раздел самостоятельной работы студентов, в котором предлагаются задания по каждой теме, обозначенной в рабочей программе, независимо от того, выносится она на семинарское занятие или нет. Данные задания могут быть довольно разнообразными. В частности, студенту предлагается решить определенную ситуацию, написать исковое заявление в суд по данной ситуации; составить схемы с целью выявления отличий в регулировании определенных отношений; различные тесты и др. Желательно, чтобы студент выполнял данные задания в отдельной тетради и преподаватель контролировал их выполнение. Последний раздел учебно-методического пособия должен содержать примерные вопросы к зачету как форме итогового контроля.

Учебная дисциплина «Жилищное право» предполагает проведение лекционных занятий. Как правило, количество лекционных часов, отводимых вузом на изучение данной дисциплины, небольшое, поэтому на лекциях изучаются основные темы курса. Вместе с тем, первая, т.е. вводная, ознакомительная лекция занимает особое место в ряду остальных. В самом ее начале рекомендуется четко и сжато, но ярко и доходчиво представить суть предмета «Жилищное право», его место и значение в системе изучаемых студентом дисциплин. Студенты на старших курсах уже свободно оперируют правовыми категориями, имеют багаж правовых знаний, поэтому на первой лекции необходимо обозначить современную концепцию жилищного законодательства и перспективы его развития.

Также на лекциях рекомендуется остановиться на исторических аспектах развития жилищного законодательства. С помощью данного метода будет показано формирование каждого конкретного института права, изменение его в свете изменения исторических условий. Исторический экскурс рекомендуется делать в начале изучаемой темы.

Известный цивилист, преподаватель Казанского университета И. Х. Финке основной упор в преподавании делал на историю права. Он считал, что такое классическое направление правовой мысли, как цивилистика, близка к философии и поэтому трудна для восприятия. Историю же, по его мнению, проще понять, при этом она позволяет сформулировать тот базис основных правовых понятий и категорий, которые впоследствии можно будет развивать при дальнейшем формировании личности профессионального юриста[217].

---

[217] См.: Н. Н. Булич. Из первых лет Казанского университета, 1805–1819. Казань, 1891. Т. 2.

Целью проведения семинарских занятий является закрепление теоретического и практического материала, полученного студентом на лекционных занятиях, и получение теоретических и практических знаний, не включенных в лекционный материал.

На семинарских занятиях ставится несколько задач. Во-первых, необходимо методом опроса выяснить степень усвоение теоретических знаний, полученных на лекциях. В случае необходимости следует дополнительно разъяснить студентам неусвоенные аспекты. Второй задачей преподавателя семинарских занятий является необходимость научить студента применять полученные теоретические занятия на практике. Это, конечно, решение задач, что призвано научить студента верно выбирать законодательный акт и применять необходимую норму.

Учитывая, что современная концепция высшего профессионального образования направлена на увеличение самостоятельности студентов, то важным средством достижения этой цели является проведение обучающих игр. При проведении игры преподавателем должны быть поставлены перед студентами следующие задачи: правильно определить отрасль права, подлежащую применению в данном случае (их может быть несколько); верно выбрать законодательный акт, регулирующий данные отношения; определить норму права; наметить перспективные пути решения проблемы, обосновать их. При обосновании студенты должны ссылаться не только на нормативные источники, но и мнения цивилистов, которые могут предлагать свои пути решения проблем, имеющие большую практическую ценность. После получения студентами первичных навыков участия в обучающих играх преподаватель должен предоставить им полную самостоятельность. На этом этапе рекомендуется предлагать студентам конкретные судебные дела. Обучающиеся разбиваются на три группы. Первая – это истец и представители истца, вторая – лица, представляющие интересы ответчика. Третья группа – судьи. Может быть добавлено еще несколько групп. Это могут быть третьи лица, заявляющие самостоятельные требования на предмет иска или не заявляющие таких требований. К участию по делам несовершеннолетних привлекаются также лица, представляющие органы опеки и попечительства, прокурора и т.д. Студентам может также быть предложено самим определить, какие субъекты должны участвовать в деле, и в соответствии с этим самостоятельно разбиться на группы. Опыт проведения таких игр показывает, что студенты с большим интересом принимают в них участие. Проблематика, поставленная преподавателем, вызывает бурные споры. Студенты активно доказывают, предложенные ими пути решения. Темы, разобранные при помощи обучающих игр, как правило, запоминаются и усваиваются студентами лучше, чем просто пересказ учебника, лекционного материала и правового источника.

После окончания игры преподавателю следует обобщить полученные результаты, выявить положительные и отрицательные стороны принятого решения, уточнить его верность, обосновать свою позицию, а также оценить решение студентов. Проведение обучающих игр позволяет не только усвоить материал, но и формирует у студента комплексный поход к решению поставленных проблем, повышает уровень самостоятельности студента.

В результате использования форм обучения, рассмотренных выше, студенты должны получить комплексные знания жилищного законодательства, практики его применения, теоретических источников, уметь применять изученные нормы в процессе практической деятельности, грамотно составлять гражданско-правовые документы. Студенты должны комплексно походить к решению поставленных проблем и быть самостоятельными в принятии решений. При этом все перечисленные виды форм обучения должны быть соединены единым стержнем - позитивным повседневным воспитательным воздействием преподавателя на студента. Воспитательное воздействие преподавателя на личность студента проявляется во внешнем виде преподавателя, его манере общения, знании предмета, умении заинтересовать студента в его изучении.

Стрельников Олег Иванович,
к. т. н., проректор по информатизации
Волгоградского института бизнеса
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Организационные вопросы реализации дистанционного обучения в вузе
Organizational Questions of the Realization of Distance Education in the Institute of Higher Education

В предлагаемой работе изложены основные проблемы внедрения системы дистанционного обучения (СДО) в современном вузе. Проанализирован опыт Волгоградского института бизнеса при решении данной проблемы.

The main problems of implementation the learning management system (LMS) are clarified in this paper. The experience of Volgograd Institute of Business is analyzed.

Ключевые слова: система дистанционного обучения (СДО), открытое обучение, дистанционное обучение, электронное обучение (e-learning), дистанционное образование.

Системы дистанционного обучения (СДО) дают ряд преимуществ современному вузу и студенту вуза. Однако внедрение СДО в учебный процесс сопряжено с рядом трудностей, в первую очередь не технических, а организационных. К таким задачам относится необходимость разработки норм времени для проведения учебного процесса с использованием ДТО, формирование дополнительных компетенций, как у профессорско-преподавательского состава, так и у студентов. В связи с этим возникает задача детального изучения проблемы внедрения СДО с целью выявления основных проблем и нахождения способов их преодоления. При изучении проблемы проанализирован опыт негосударственного образовательного учреждения высшего профессионального образования Волгоградского института бизнеса (НОУ ВПО ВИБ).

Основными пользователями системы являются:

1) Студенты, выполняющие учебные действия с помощью системы.
2) Профессорско-преподавательский состав (ППС) НОУ ВПО ВИБ.
3) Служба административной, организационной и технической поддержки системы.

Задачей студентов является выполнение учебных действий в системе. Основные учебные действия студентов в СДО НОУ ВПО ВИБ являются аналогами или развитием учебных действий студентов на очных занятиях и других видах деятельности при обучении в отсутствии СДО (Таблица 1).

Таблица 1

№ п/п	Тип занятия при традиционной форме обучения	Варианты реализации в СДО	Возможна ли работа в отсутствии преподавателя (СРС, ПД и т. п.)	Примечание
1.	Теоретическое (лекция)	Чтение учебных пособий, курсов лекций	Да	
2.		Просмотр видеолекций, презентаций	Да	
3.		Прослушивание видеолекции в режиме видеоконференцсвязи (ВКС), обратная связь с преподавателем	Нет	

4.	Практическое занятие (лабораторная работа, семинар)	Чтение методических рекомендаций, практикумов, самостоятельное выполнение заданий без проверки преподавателем	Да	
5.		Чтение методических рекомендаций, практикумов, самостоятельное выполнение заданий и отправка для проверки преподавателю	Да, но преподаватель должен выполнить проверку работы	
6.		Виртуальная лаборатория	Да	Требует проведение НИР
7.	Написание реферата, курсовой работы, проекта, дипломной работы, проекта, выпускной квалификационной работы	Чтение методических рекомендаций, самостоятельное выполнение работы, написание документов и отправка для проверки преподавателю	Да, но преподаватель должен выполнить проверку работы	Требует доставки документов, собственноручно подписанных студентом
8.		Выполнение работ с использованием автоматизированных систем	Да	Требуется разработка системы для каждой отдельной работы
9.	Консультация	Веб-форум, электронная почта	Да, но преподаватель должен отправить ответ	
10.		Служба мгновенных сообщений (чат)	Нет	
11.		Аудио- и видеоконференцсвязь	Нет	
12.	Входной, промежуточный, текущий (см. также пп. 7-8), итоговый контроль, включая зачеты, экзамены, итоговые государственные экзамены	Тестирование	Да	
13.		Автоматизированная система контроля знаний	Да	Требуется разработка отдельной системы для каждого контроля
14.		Выполнение задания и отправка	Да, но преподаватель должен выполнить проверку выполненного задания	Письменный экзамен, зачет
15.		ВКС	Нет	Устный экзамен, зачет
16.	Прохождение практики	Чтение программ практик, отправка отчета	Да, но преподаватель	Требует доставки

			должен выполнить проверку выполненного отчета	документов, собственноручно подписанных студентом, руководителем практики

Необходимым условием использования студентом СДО НОУ ВПО ВИБ является наличие навыков использования персонального компьютера, Интернета, электронной почты. Студент должен иметь доступ к персональному компьютеру, на котором установлено все необходимое программное обеспечение для дистанционного образования: веб-браузер, Microsoft Office и т.п. Доступ к компьютерам с программным обеспечением может быть предоставлен студенту НУО ВПО ВИБ в компьютерных классах и электронной библиотеке. Студент может получить доступ к СДО НОУ ВПО ВИБ и со своего домашнего или рабочего персонального компьютера, из Интернет-кафе или другой службы общественного доступа к Интернету (библиотеки, почтового отделения связи и т.п.). В этом случае ответственность за полное обслуживание компьютера, установку на него всего комплекта необходимого программного обеспечения несет студент самостоятельно либо служба, услугами которой студент пользуется для получения доступа к СДО НОУ ВПО ВИБ. Возможна передача отдельных программных продуктов для дистанционного образования студентам, если это не противоречит действующему законодательству и условиям соответствующего лицензионного соглашения (например, свободно распространяемого программного обеспечения).

Студент начинает готовиться к работе в СДО НОУ ВПО ВИБ не позднее процедуры приема. В частности, в анкете абитуриента, наряду с прочими данными, абитуриент сообщает свой адрес электронной почты и сотовый телефон. (Возможна организация процедуры предоставления адреса электронной почты сотрудниками института еще на этапе подачи документов). Необходимо также еще на этапе приема ознакомить студента с основными документами, регламентирующими правила работы с системой. Возможна организация курсов по работе с системой («компьютерный ликбез»), обязательный для всех абитуриентов НОУ ВПО ВИБ, либо расписка о наличии необходимых навыков работы с компьютером и Интернетом.

Основными действиями преподавателя при работе с системой являются:

– разработка методического обеспечения, в том числе для издания в «бумажном» виде;

– поддержание страниц с дисциплиной (электронных УМК) в актуальном состоянии; если преподаватель осуществляет наполнение страниц с помощью технического персонала – постоянно следить за содержимым собственных дисциплин;

– выполнение всех правил, инструкций, регламентирующих документов по работе с системой;

– повышение квалификации, посещение занятий.

Для обеспечения работы СДО НОУ ВПО ВИБ необходима также поддержка процесса техническими работниками. В частности, необходимо решение следующих задач:

– ввод данных обо всех участниках системы (студентах, ППС); доставка паролей студентам, как при начальной регистрации, так и в случае потери, утраты пароля и т.д.;

– определение, какой студент к какой дисциплине имеет доступ, распределение студентов между изучаемыми дисциплинами, направлениями (специальностями);

– ввод учебных материалов для дисциплин отдельных преподавателей;

– согласование расписания обычного учебного процесса с учебным процессом в рамках СДО НОУ ВПО ВИБ, например, при проведении лекции или консультации в режиме ВКС обеспечение одновременного занятия во всех представительствах;

– приостановка действия учетных записей пользователя в случае отчисления, завершения обучения и т.п.

Основные функции СДО НОУ ВПО ВИБ обеспечиваются следующими разновидностями программного обеспечения (ПО):

1) ПО для поддержки и наполнения Интернет-сайт СДО НОУ ВПО ВИБ;
2) ПО для организации тестирования;
3) ПО для организации ВКС.

Кроме того, для создания определенного вида материалов потребуется дополнительное ПО:

1) Набор офисных приложений для создания текстовых материалов.
2) Набор приложений для работы с двух- и трехмерной графикой, векторной и растровой графикой, анимацией.
3) Набор приложений для просмотра и модификации учебных курсов в стандартных форматах SCORM, IMS, AICC и т.п.
4) Набор приложений для просмотра/проигрывания/воспроизведения содержимого в различных форматах: html, doc, rtf, postscript, pdf, djvu, flash, shockwave, видео/аудио/графических, TeX и т.п.

Студенту также необходим комплект программного обеспечения для доступа к системе и выполнения заданий:

1) Набор офисных приложений для создания текстовых материалов (Microsoft Office, OpenOffice.org).
2) Интернет-браузер и надстройки для него.
3) Набор приложений для просмотра/проигрывания/воспроизведения содержимого в различных форматах: html, doc, rtf, postscript, pdf, djvu, flash, shockwave, видео/аудио/графических, TeX и т. п., как в виде отдельных приложений, так и в виде надстроек для веб-браузера, офисных приложений, кодеков, и т.п.

Необходимо также вспомогательное системное ПО для поддержки системы:

1) Операционные системы.
2) ПО сервера web: собственно сервер, система управления базами данных (СУБД), системы поддержки сценариев и технологий стороны сервера.
3) Сервисное ПО для администрирования сервера СДО НОУ ВПО ВИБ.
4) ПО для защиты информации: антивирусы, фильтры, межсетевые экраны и т.п.

При использовании системой возникает ряд задач защиты информации. Основная стратегия обеспечения защиты состоит в следующем:

1. Всесторонне использовать средства защиты информации, реализованные в используемом ПО: операционных системах, веб-серверах и браузерах, системах управления базами данных, ПО СДО.
2. Использование специального программного обеспечения для защиты информации: антивирусного, фильтра пакетов (брандмауэра, файерволла).
3. Регулярное обновление программного обеспечения: операционных систем, антивирусных баз данных и т.п.
4. Требование строгого следования регламенту от всех участников системы: студентов, ППС и прочих.
5. Следование законодательству в вопросах защиты информации.
6. Отказ от разработок собственных методов и средств защиты информации, использование только существующих решений, преимущественно стандартизованных, лицензированных и сертифицированных.

Необходимо обеспечить преимущественно доступ к системе только студентов НОУ ВПО ВИБ. Для этого используется встроенная в СДО система аутентификации. На текущем этапе доступ к Интернет-сайту обеспечивается с использованием входного имени пользователя (логина) и пароля, которые пользователь получает в момент приема в институт или при получении институтом оплаты за курс. Пароль пользователю должен передаваться только лично, с обязательной установкой личности (например, проверкой паспорта). Необходимо следить, чтобы данные в СДО НОУ ВПО ВИБ совпадали с фактическими, в частности, с

паспортными данными студента. Необходимо разъяснить пользователю, что за все действия, производимые с использованием пароля для его учетной записи, он несет ответственность, регламентируемую как инструкциями НОУ ВПО ВИБ, так и действующим законодательством. Пользователю запрещается передача пароля другим лицам: передача пароля приравнивается по последствиям к передаче гражданского паспорта другому лицу. Каждый пользователь системы должен подписывать документ, в котором он подтверждает, что ему разъясняются все правила работы с системой, что он имеет необходимые навыки (работы с компьютером, интернетом, электронной почтой), где указаны его идентификационные признаки (паспортные данные, входное имя, сотовый телефон, адрес электронной почты), что он лично получил пароль в руки. Необходимо разработать подобные мероприятия для пользователей, получающих образование только по дистанционной технологии, например, через пересылку документов по обычной почте с «живыми» подписями, заверенными копиями документов, с уведомлениями и т.п.

Необходимо разработать мероприятия по обнаружению и предотвращению мошенничества со стороны пользователей системы, в частности, по предотвращению попыток подстановки третьего лица при проведении дистанционной аттестации. Для этого применяется дополнительные методы аттестации, производится контроль пользователя во время прохождения аттестации, проводятся мероприятия по разъяснению ответственности и по несостоятельности подобных действий.

Литература

1. Стрельников О. И. Технологии электронного обучения как фактор совершенствования подготовки специалистов // Российская научно-методическая конференция «Совершенствование подготовки IT-специалистов по направлению «Прикладная информатика» на основе инновационных технологий e-Learning: Сб. науч. тр. / Моск. госуд. ун-т экономики, статистики и информатики. М., 2006. С. 152–156.
2. Стрельников О. И. Повышение качества образования при использовании информационных технологий обучения // Молодежь и формирование гражданского общества в России: Материалы Второй Общероссийской научно-практической конференции / Волгоградский институт бизнеса. Волгоград: ПринТерра, 2006. С. 686–691

Файзулина Елена Александровна,
зав. информационно-аналитическим центром
Волгоградского института бизнеса
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Формирование информационной компетентности студента вуза
Formation of Information Competence of a Student in the Institute of Higher Education

Статья посвящена вопросу о роли и месте информационной компетентности будущих специалистов в процессе становления их профессионализма.

This article is devoted to consideration of the question concerning the role and the place of information competence of the future experts in the process of their professional establishment.

Ключевые слова: информационная компетенция, эвристика.

Отличительные для конца XX – начала XXI века изменения в характере образования – в его направленности, целях, содержании – все более явно ориентируют его на «свободное развитие человека», на творческую инициативу, самостоятельность обучаемых, конкурентоспособность, мобильность будущих специалистов. Однако происходящие в мире и России изменения в области целей образования, соотносимые, в частности, с глобальной задачей обеспечения вхождения человека в социальный мир, его продуктивной адаптации в этом мире, вызывают необходимость постановки вопроса обеспечения образованием более полного, личностно и социально интегрированного результата.

Вопрос о ключевых компетенциях стал предметом обсуждения во всем мире. Особенно актуальна эта проблема сейчас в связи с модернизацией российского образования. Введение компетенций в нормативную и практическую составляющую образования позволяет решать проблему, типичную для российского образования, когда ученики могут хорошо овладеть набором теоретических знаний, но испытывают значительные трудности в деятельности, требующей использования этих знаний для решения конкретных жизненных задач или проблемных ситуаций.

Позиционирование информационной грамотности в системе ключевых компетенций личности позволяет выделить ее в самостоятельную компетентностную характеристику специалиста на стыке профессиональной культуры и информационно-коммуникационной компетентности. С. Брандт считает, что информационная грамотность «является интеллектуальной структурой для понимания, поиска и оценки информации».

В понятие информационные компетенции А. В. Хуторской включает:

- навыки деятельности по отношению к информации в учебных предметах и образовательных областях, а также в окружающем мире;
- владение современными средствами информации (телевизор, магнитофон, телефон, факс, компьютер, принтер, модем, копир и т.п.) и информационными технологиями (аудио- и видеозапись, электронная почта, СМИ, Интернет);
- поиск, анализ и отбор необходимой информации, ее преобразование, сохранение и передача.

Обучающая деятельность связана с обработкой информации – её поиском, сбором, хранением и систематизацией, применением и преобразованием информации. Именно благодаря информации множественность и разнотипность разнокачественных элементов и связей образуют целостную систему обучения, придают ей упорядоченность и организованность. Она (информация) является базой, на которой разворачиваются другие совместные практики, характерные для данной предметной области – эксперименты и исследования в процедурах и технологиях данной науки.

По мнению Г. Б. Паршуковой, на эффективность использования информации в учебном процессе в большой степени влияет субъективный фактор – информационная подготовка студентов, уровень их информационной культуры и информационно-компьютерной компетенции. При этом следует учитывать, что именно в период обучения в высшей школе и происходит выработка личных алгоритмов профессионального информационного поведения будущих специалистов. Следовательно, важная задача вуза – это обучение студентов знаниям и умениям, которые, так или иначе, связаны с технологией информационного поиска. Следует заметить, что этого не происходит, поскольку источниковедение и информационный поиск в каждом курсе охватывают специфические источники и алгоритмы.

В рамках выполнения одной из основных задач деятельности информационно-аналитического центра НОУ ВПО ВИБ – формирования информационной культуры студентов и продвижения знаний и умений по информационному самообеспечению учебной, профессиональной и иной познавательной деятельности полагаем необходимым включение в учебную программу вуза обязательного для всех специальностей предмета «Информационная эвристика», на лекционных и практических занятиях которого студенты будут изучать основы пользования как традиционной библиотекой, так и информацией, представленной в виртуальном пространстве.

Только обобщенная методика алгоритмизации информационного поиска может и должна применяться в качестве некоторого иллюстративного материала для обучения субъектов образования алгоритмам информационного поиска. Здесь следует отметить, что знание алгоритмов поиска и обработки традиционной информации (на бумажных носителях) не только не лишние, но и позволяют оптимизировать поиск информации, существующей в компьютерных сетях.

По мнению Г.Б. Паршуковой, первопричиной развития профессиональной компетенции будущих специалистов – студентов являются желание и умение учиться, добывать информацию,

знания. Отсутствие навыков традиционного чтения, как интеллектуального процесса, связанного с образованием и самообразованием, проецируется на понимание компьютерных технологий и возможностей Интернета как на возможность их использования только для проведения досуга и развлечения. Наличие же устойчивой мотивации, уровень общей культуры и культуры чтения закономерно модернизируются в информационную культуру, в умение использовать новые технологии развивающейся информационной среды современной науки и образования.

Основополагающим фактором развития профессиональной компетенции современного специалиста следует считать его информационную грамотность или информационно-коммуникационную компетентность. Информационная компетентность современных специалистов должна обеспечиваться специализированным учебным курсом в стенах профессионального высшего учебного заведения. Учебный курс должен охватывать разделы модульного курса по технологиям информационного поиска и подготовки научной рукописи с помощью традиционных средств и компьютерных инструментов в логической последовательности – осознание информационного дефицита – выбор стратегии и методов информационного поиска – работа с конкретными информационными центрами и научными библиотеками – поиск информации в Интернете.

Курс должен включать изучение особенностей развития и распространения научной информации, рассмотрение основных целей и методов информационного поиска, усвоение основ и восприятие ключевых понятий теории информации, эвристики, анализ правил поиска и формулирования поискового запроса.

В задачи курса должно входить овладение основными видами информационного поиска (фактографическим, библиографическим и документальным), освоение основных алгоритмов и технологий поиска электронных ресурсов, развитие живой находчивости, логичности и целеустремлённости разысканий.

В рамках курса изучаются как с точки зрения функциональности, так и с точки зрения содержания основные информационные источники, электронные ресурсы и информационные системы в Интернете, полезные для студентов (с учетом их специальности). Студенты практикуются в использовании различных правил цитирования и библиографического описания электронных ресурсов.

Связующим звеном теоретической и практических составляющих спецкурса является тема «Стратегия информационного поиска», включающая рассмотрение таких важных понятий, как информационный запрос, поисковый образ, поисковый термин, булевский поиск, содержательная и формальная релевантность, точность и полнота.

В ходе изучения фактографического поиска в Интернете должно проводиться сравнение ведущих поисковых систем, изучение принципов их действия и правил информационно-поискового языка и расширенного поиска (примерами служат Яndex и Google, Altaviste), обучение поиску в электронных энциклопедиях, справочниках и словарях (на примерах проектов «Рубрикон», «Яndex.Энциклопедии», «Кругосвета», WikiPedia).

Дополнительно планируется проведение занятия по поиску научных контактов, сайтов и порталов научных учреждений (архивов, библиотек, музеев, издательств, институтов, университетов), а также информации об источниках финансирования научных проектов (фандрайзинг).

Поскольку образование современного специалиста должно обеспечивать не столько его профессиональные умения и навыки, сколько способность к социальной адаптации, конкурентоспособность индивида, то информационная грамотность специалиста является основой его профессиональной компетентности и фактором её развития.

Литература

1. Brandt Scott D. Information Technology Literacy: Task Knowledge and Mental Models // Library Trends. Summer, 2001 (http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m1387).

2. Паршукова Г. Б. Информационно-библиографическое обеспечение научной деятельности потребителя в условиях высшего учебного заведения как фактор повышения качества образования: Дис. ... канд. пед. наук. 05.25.03. Новосибирск, 1998.
3. Паршукова Г. Б., Бовтенко М. А. Информационно-коммуникационная компетенция преподавателя: Учеб. пособие. Новосибирск, 2005. – 148 с.
4. Тришина С. В., Хуторской А. В. Информационная компетентность специалиста в системе дополнительного профессионального образования // Человек и его изменение в телекоммуникационных системах. Междисциплинарные аспекты исследований: Материалы Всерос. науч.-практ. конф., 21-23 июня 2004 г., г. Москва. М.: ИСМО РАО, 2004. С.74–79
5. Хуторской А. В. Институт на рубеже тысячелетий (о целевых установках исследований по обновлению содержания образования и ключевых компетенциях) // Институт общего среднего образования. К 60-летию Российской академии образования и 80-летию Института. М.: ИОСО РАО, 2002. С.97–99, 105–108.
6. Хуторской А. В., Хуторская Л. Н. Компетентностный подход к моделированию последипломного образования // Теория и практика последипломного образования: Сб. науч. статей / Под ред. проф. А. И. Жука. Гродно: ГрГУ, 2003. С. 256–260.

Файзулина Елена Александровна,
зав. информационно-аналитическим центром
Волгоградского института бизнеса
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Управление развитием электронной библиотеки вуза: проблемы и перспективы
Management of the Development of Institute Electronic Library of the Institute of Higher Education: Problems and Prospects

В предлагаемой работе изложены основные правовые и организационные проблемы формирования и развития электронной библиотеки в современном вузе.

The main problems of institute electronic library are clarified in this paper.

Ключевые слова: электронная библиотека, право на интеллектуальную собственность.

Современный этап развития библиотеки учебного заведения связан с активным внедрением новых способов обмена информацией, созданием собственных информационных ресурсов, компьютеризацией библиотечных процессов, организацией доступа пользователей к электронным сервисам.

Очевидно, что объемы информации, хранящейся в традиционной форме, делают все более затруднительной эффективную работу с ней – хранение, распространение, поиски, учет и т.п. Решение данных проблем лежит на пути использования современных средств вычислительной техники и информационных технологий и теснейшим образом связано с переводом хранимой информации в электронную форму.

Создание информационных ресурсов происходит с такой скоростью, что ни одна библиотека не в состоянии собрать и сохранить все в своих стенах. Это явление непосредственным образом отражается на деятельности вузовской библиотеки, основная задача которой – информационное обеспечение образовательного процесса. И от того, насколько успешно будет решаться данная задача, будет зависеть эффективность обучения, научной и творческой деятельности студентов, аспирантов и профессорско-преподавательского состава.

Одним из способов улучшения качества информационного обслуживания в сфере образования является создание в вузах электронных библиотек, которые должны обеспечивать доступ к разнообразной учебной и научной информации.

Преимуществами электронной формы документа по сравнению с печатной является надежность и компактность хранения информации, возможность оперативного ее

распространения и широкого использования. Это позволяет решить ряд стоящих перед вузовскими библиотеками задач:

- Обеспечивается сохранность фонда, так как электронный документ неподвержен ветшанию, а еще большую надежность его сохранности обеспечивают резервные копии.
- Решается проблема книгообеспеченности учебного процесса, так как работать с электронным документом одновременно может неограниченное число пользователей.
- Обеспечивается доступность к информации, независимо от ее физического местонахождения.

Под электронной библиотекой понимают информационную систему, позволяющую надежно сохранять и эффективно использовать разнообразные коллекции электронных документов (текстовых, изобразительных, звуковых, видео- и др.), локализованных в самой системе, а также доступных ей через телекоммуникационные сети. При этом основные задачи электронных библиотек – интеграция информационных ресурсов и эффективная навигация в них [1].

Для работы пользователя ЭБ должна реализовывать следующие возможности:

- навигацию, обеспечивающую ознакомление со структурой и составом ЭБ, а также доступ к отдельным структурным элементам;
- атрибутный поиск, позволяющий находить произведения и издания по заданным значениям их формальных признаков;
- просмотр информации;
- экспорт информации.

Функционирование электронной библиотеки должно осуществляться в соответствии с существующей законодательной базой.

Для формирования ресурсов электронной библиотеки и организации доступа к ним первостепенное значение имеет Российское законодательство в области авторского права. Ныне действующие закон РФ «Об авторском праве и смежных правах» от 09.06.1993 г. и Федеральный закон РФ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах» от 20.07.2004 г. устанавливают ограничения на использование без согласия автора и без выплаты авторского вознаграждения произведений, выраженных в цифровой форме, которые могут предоставляться во временное безвозмездное пользование только в помещениях библиотек при условии исключения возможности создания копий произведений в цифровой форме.

Действующее законодательство Российской Федерации предусматривает, что помимо заключения авторского договора возможно использование произведения, исключительное право на которое принадлежит автору или другому лицу, на основании лицензионного соглашения, заключенного с авторско-правовой организацией, управляющей такими правами на коллективной основе.

С 1 января 2008 года вступила в силу 4 часть Гражданского кодекса РФ «Права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации» от 18.12.2006 г., которая, по мнению экспертов, еще более ограничивает деятельность библиотек по оцифровке документов и свободному доступу к информации в электронном виде. Однако библиотеки учебных заведений имеют возможности создавать и использовать коллекции электронных документов.

«Допускается без согласия автора и без выплаты авторского вознаграждения предоставление во временное безвозмездное пользование библиотеками экземпляров произведений, введённых в гражданский оборот законным путём. При этом экземпляры произведений, выраженных в цифровой форме, в том числе экземпляры произведений, предоставляемых в порядке взаимного использования библиотечных ресурсов, могут предоставляться во временное безвозмездное пользование только в помещениях библиотек при условии исключения возможности создать копии этих произведений в цифровой форм» *(п. 2 ст. 19 Закона «Об авторском праве и смежных правах» от 09.07.1993 № 5351-1 в ред. Федеральных*

законов от 19.07.1995 № 110-ФЗ, от 20.07.2004 № 72-ФЗ, п. 2 введён Федеральным законом от 20.07.2004 № 72-ФЗ, утратил силу).

«Допускается без согласия автора и без выплаты авторского вознаграждения, но с обязательным указанием имени автора, произведение которого используется, и источника заимствования цитирование в оригинале и в переводе в научных, исследовательских, полемических, критических и информационных целях из правомерно обнародованных произведений в объёме, оправданном целью цитирования» *(пп. 1 п. 1 ст.19 Закона «Об авторском праве и смежных правах» от 09.07.1993 № 5351-1 в ред. Федеральных законов от 19.07.1995 № 110-ФЗ, от 20.07.2004 № 72-ФЗ, утратил силу).*

К сожалению, действующее в настоящее время в России законодательство препятствует развитию бесплатных электронных библиотек как самостоятельных образований, так и созданных в рамках традиционных библиотек. Однако необходимо понимать, что за электронными библиотеками стоит будущее, поскольку электронный документооборот по многим аспектам превосходит традиционный бумажный. Традиционное библиотечное обслуживание уже не в состоянии обеспечить возросшие потребности своих пользователей в эпоху информационных технологий. К тому же курс государства, выбранный на ограничение бесплатного обслуживания электронными документами (как в частных, так и в государственных библиотеках), вполне может привести к тому, что платное сетевое обслуживание вытеснит бесплатное.

В сложившейся ситуации видится необходимым:

- внести дополнения и изменения в закон об авторском праве и смежных правах, где библиотекам (как виртуальным, так и в рамках традиционных) предоставлялось бы право осуществлять просветительскую деятельность в рамках новых информационных технологий;
- законодательно закрепить статус электронных библиотек, определить их цели и задачи, а также обязанности и ограничения;
- развивать договорную деятельность в библиотеках, как с авторами, так и с издательствами;
- постоянно совершенствовать технические меры защиты электронной информации;
- предусмотреть меры ответственности, как в уголовном, так и административном законодательстве за обход и взлом технических мер защиты электронной информации.

В соответствии с основными положениями действующего законодательства, электронные ресурсы, формируемые библиотеками, условно можно разделить на три группы: ресурсы собственной генерации, удаленные ресурсы, используемые библиотеками на основании лицензии и удаленные общедоступные ресурсы:

- ресурсы собственной генерации размещают на серверах библиотеки или в ее помещениях. Их селекция осуществляется аналогично селекции печатных материалов, а библиографические описания включены, как правило, либо в отдельный каталог, либо в общий каталог библиотеки, либо в оба каталога;
- удаленные ресурсы, используемые библиотеками на основании лицензии, размещены на серверах поставщиков информации. Для обеспечения их рекламы, интенсивного использования и контроля за использованием составляются списки подобных материалов. При длительной лицензии возможно включение их библиографического описания в электронный каталог с указанием места хранения документов;
- удаленные ресурсы, находящиеся в свободном доступе, просматриваются и оцениваются сотрудниками данной электронной библиотеки. Библиотека рекомендует эти ресурсы, – имея в виду качество информации и надежность источника. Участие библиотеки может также заключаться в организации удобного доступа к ним, например, через создание единого интерфейса.

Ядро фонда электронной библиотеки вуза должны составлять ресурсы, создаваемые преподавателями и научными сотрудниками вуза (учебно-методические и научные работы), отделом аспирантуры (диссертации и авторефераты диссертаций), или соответствующими

учебно-методическими объединениями (материалы конференций). Для достижения полноты охвата подобных ресурсов необходимо тесное взаимодействие библиотеки с другими подразделениями вуза: издательством, факультетами, кафедрами, отделом аспирантуры.

При создании электронной коллекции трудов преподавателей вуза необходимо учитывать, что исключительное право на служебное произведение, т.е. созданное в пределах установленных для работника трудовых обязанностей принадлежит работодателю и может использоваться в пределах, установленных организацией, владеющей правами на него (т.е. вузом). Исключительное право на произведение, созданное в инициативном порядке, принадлежит автору, и может быть использовано только при заключении авторского договора.

Таким образом, насущными вопросами для вузовской библиотеки сегодня являются формирование полноценной ресурсной базы электронной библиотеки, а также организация удобного доступа к этим ресурсам для пользователей. Перевод части фонда библиотеки в электронную форму еще не решает задач, стоящих перед электронной библиотекой. Необходимо создать такие условия для работы пользователя, чтобы было возможно не только осуществление поиска информации о документах, но и обязательное получение полных текстов. И важно, чтобы любой пользователь имел такую возможность независимо от времени и местонахождения. Такие требования предъявляет нам время, а наша задача - найти способы для преодоления барьеров на пути к достижению цели.

Перспективы расширения круга пользователей электронной библиотеки вуза связаны, в частности, с высоким уровнем распространения электронных ресурсов – в первую очередь ресурсов сети Интернет – в качестве дополнительного источника информации, помимо библиотек вузов, читателями библиотек вузов. Ресурсы сети Интернет являются источником, наиболее активно используемым как преподавателями, так и студентами для решения учебных задач и в научной работе. Электронный формат учебных и научных материалов широко используется как преподавателями, так и студентами, а возможность доступа к необходимой литературе через Интернет является преимуществом, повышающим привлекательность источника этой литературы для пользователей.

Наиболее эффективным способом информирования потенциальных пользователей о ресурсах и сервисах электронных библиотек вуза является проведение очных обучающих занятий (курсов, тренингов). Повышение информированности профессорско-преподавательского состава о возможностях электронной библиотеки вуза является одновременно способом популяризации электронных ресурсов в среде студентов, поскольку рекомендации преподавателей играют ведущую роль в определении перечня литературы, активно используемой студентами вуза.

На сегодняшний день персонал библиотеки в полной мере не удовлетворяет потребности читателей в консультативной помощи, необходимой для максимально эффективного использования ресурсов электронных библиотек.

Одним из препятствий развитию в вузах электронных библиотек являются кадровые проблемы: недостаток квалифицированных кадров и общая неукомплектованность штата библиотеки. Невысокая заработная плата и связанная с этим низкая престижность труда библиотекарей на сегодняшний день не позволяют библиотеке вуза самостоятельно решить проблему кадрового дефицита. В наибольшей степени это касается привлечения квалифицированного IT персонала. Особенно остро проблема нехватки кадров стоит в связи с интенсификацией процессов создания и модернизации электронной библиотеки, поскольку этот переходный этап повышает потребность библиотеки в персонале.

Насколько можно судить по международному опыту создания, функционирования и использования медиатек, наиболее развитые регионы уже с начала 90-х годов XX века осознали важность создания единых информационных пространств в своих высших учебных заведениях.

Единые информационные пространства позволяют с одной стороны упростить, а с другой – углубить и улучшить образовательный процесс. Если студентам не надо будет прикладывать особых усилий и проводить сложные манипуляции для поиска информации, то

это только послужит доводом в пользу использования дополнительной информации во время обучения.

Важно отметить, что западные университеты очень серьезно подходят к вопросу развития медиатек. Практически во всех медиатеках создан наблюдательный совет, следящий за деятельностью и требующий отчета от библиотек за выполненные работы. Ежегодно медиатеки выпускают годовые отчеты, где описывают свою деятельность, ее результаты и планы на ближайший год. Также некоторые медиатеки выпускают утвержденные наблюдательным советом планы на среднесрочное (3–5 лет) развитие.

Литература

1. Бойкова О. Ф. Библиотечная практика и авторское право: Науч.-практ. пособие. М.: Либерия, 2004. – 115 с.
2. Бойкова О. Ф. Информационные ресурсы и международное законодательство об авторском праве // Независимый библиотечный адвокат. 2007. № 1 (43). С. 2–8.
3. Бойкова О. Ф. Правовое регулирование библиотечно-информационной деятельности: Науч.-практ. пособие. М.: Либерия, 2006. – 478 с.
4. Монастырева В. А. Научная библиотека в информационно-образовательном пространстве вуза // Высшее образование в России. 2007. № 3. С. 113–118.
5. Литвинова Н. Н. Электронные документы: отбор, использование и хранение // Библиотека. 2005. № 6. С. 6–8.

АСПИРАНТУРА

ТРЕБОВАНИЯ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫЕ К АСПИРАНТАМ[218]

1. Общие требования

3.1.1. Аспирант работает по индивидуальному учебному плану, утвержденному проректором по научной работе по представлению ведущей кафедры.

3.1.2. Индивидуальный план работы и тема диссертации утверждаются на заседании ведущей кафедры в срок не позднее 3 месяцев со дня зачисления.

3.1.3. Аспирант отчитывается на заседании ведущей кафедры о выполнении индивидуального учебного плана.

Выполнение индивидуального учебного плана контролирует научный руководитель.

3.1.4. Аттестация утверждается заведующим ведущей кафедры. Выписка из протокола заседания кафедры об аттестации аспиранта представляется в отдел аспирантуры **не позднее 1 декабря** отчетного года.

2. Обязанности аспиранта очной формы обучения

Аспирант очной формы обучения обязан:

3.2.1. На момент зачисления быть уволенным с основного места работы с представлением в отдел аспирантуры трудовой книжки.

3.2.2. Работать над диссертацией с момента зачисления в аспирантуру на ведущей кафедре, участвовать в ее деятельности по заданиям научного руководителя или заведующего кафедрой.

3.2.3. Посещать занятия по подготовке к сдаче кандидатских экзаменов и факультативных дисциплин согласно расписанию.

3.2.4. Дважды в год отчитываться на заседании ведущей кафедры о проделанной работе и представлять соответствующие документы в отдел аспирантуры в установленные сроки.

3.2.5. Полностью выполнять индивидуальный учебный план аспиранта.

3.2.6. За время обучения сдать кандидатские экзамены по истории и философии науки, иностранному языку и специальной дисциплине по программам государственных образовательных стандартов послевузовского образования.

3.2.7. Завершить работу над диссертацией, включая проведение предварительной экспертизы.

3.2.8. При невыполнении указанных требований аспирант отчисляется из аспирантуры приказом ректора по представлению кафедры.

3. Обязанности аспиранта заочной формы обучения

Аспирант заочной формы обучения обязан:

3.3.1. Полностью выполнять индивидуальный учебный план аспиранта.

3.3.2. Ежегодно отчитываться на заседании ведущей кафедры о проделанной работе и предоставлять соответствующие документы в отдел аспирантуры в установленные сроки.

3.3.3. За время обучения сдать кандидатские экзамены по истории и философии науки, иностранному языку и специальной дисциплине по программам государственных образовательных стандартов послевузовского образования.

3.3.4. Завершить работу над диссертацией, включая проведение предварительной экспертизы.

3.3.5. При невыполнении указанных требований аспирант отчисляется из аспирантуры приказом ректора по представлению кафедры.

4. Права и льготы, предоставляемые аспирантам

---

[218] По материалам Интернета.

4.1. Лицам, допущенным к вступительным испытаниям в аспирантуру, предоставляются отпуска продолжительностью тридцать календарных дней с сохранением средней заработной платы по месту работы.

4.2. Аспиранты, зачисленные в аспирантуру, для проведения работ по избранной теме научных исследований имеют рабочее место на ведущей кафедре, пользуются оборудованием, лабораториями, кабинетами, библиотеками института.

4.3. Аспиранты заочной формы обучения могут наравне с аспирантами очной формы обучения посещать занятия по подготовке к сдаче кандидатских экзаменов согласно расписанию.

4.4. Перевод аспирантов с очной формы обучения на заочную форму и наоборот осуществляется приказом ректора.

4.5. Аспирант, отчисленный из аспирантуры до окончания срока обучения, может быть восстановлен на оставшийся срок обучения.

4.6. Аспиранты, обучающиеся в очной аспирантуре, при условии выполнения индивидуального плана, имеют право быть зачисленными на штатную должность либо выполнять работу на иных условиях оплаты.

4.7. Аспиранты, обучающиеся в очной аспирантуре, пользуются ежегодно каникулами продолжительностью два месяца.

4.8. Аспиранты, обучающиеся в аспирантуре по заочной форме обучения, имеют право на ежегодные дополнительные отпуска по месту работы продолжительностью тридцать календарных дней с сохранением средней заработной платы. К ежегодному дополнительному отпуску аспиранта добавляется время, затраченное на проезд от места работы до места нахождения аспирантуры и обратно с сохранением средней заработной платы. Указанный проезд оплачивает организация-работодатель.

4.9. Аспиранты, обучающиеся в аспирантуре по заочной форме обучения, имеют право соответственно на один свободный от работы день в неделю с оплатой его в размере пятидесяти процентов получаемой заработной платы, но не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда. Организация-работодатель вправе предоставлять аспирантам по их желанию на четвертом году обучения дополнительно не более двух свободных от работы дней в неделю без сохранения заработной платы.

4.10. Аспирантам, обучающимся в аспирантуре по заочной форме, предоставляются места в общежитии на период сдачи экзаменов и выполнения диссертационных исследований.

4.11. Срок обучения в аспирантуре может быть продлен приказом ректора на время отпуска по беременности и родам, а также на период болезни продолжительностью свыше месяца.

ТРЕБОВАНИЯ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫЕ К СОИСКАТЕЛЯМ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ КАНДИДАТА НАУК

1. Соискателями могут быть специалисты, имеющие высшее профессиональное образование, глубокие знания в соответствующей отрасли науки и техники.

2. Соискатели прикрепляются к аспирантуре для сдачи кандидатских экзаменов и подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук.

3. Прикрепление соискателей для сдачи кандидатских экзаменов может проводиться на срок не более двух лет и для подготовки диссертации – на срок не более трех лет. Общий срок прикрепления в качестве соискателя не должен превышать пяти лет.

4. Лица, не полностью использовавшие срок пребывания в качестве соискателя, могут быть прикреплены к аспирантуре на оставшееся время.

5. Для прикрепления к аспирантуре соискатель подает на имя ректора заявление с приложением следующих документов:

- Анкета с фотографией, заверенная по месту работы.

- Копия диплома государственного образца о высшем образовании и приложения к нему, заверенная по месту работы (для лиц, получивших образование за рубежом, включая граждан государств – участников СНГ, – копия соответствующего диплома, а также копия свидетельства об эквивалентности документов иностранных государств об образовании диплому о высшем профессиональном образовании РФ, выданного Министерством образования и науки РФ).
- Копия трудовой книжки, заверенная по месту работы.
- Рекомендация ведущей кафедры.
- Заключение от научного руководителя о согласии осуществлять научное руководство.
- Список опубликованных научных работ (при наличии у поступающего научных работ).
- Реферат по избранной специальности.
- Рецензия на реферат научного руководителя.
- Удостоверения о сдаче кандидатских экзаменов для лиц, сдавших кандидатские экзамены. (Для лиц, сдавших кандидатские экзамены за рубежом).

6. Соискатели проходят собеседование с предполагаемым научным руководителем, который сообщает в приемную комиссию о своем согласии осуществлять научное руководство.

7. Решение о прикреплении соискателя к аспирантуре выносится приемной комиссией на основании представленных документов и итогов собеседования с научным руководителем.

8. Индивидуальный план работы и тема диссертации утверждается на заседании ведущей кафедры в срок не позднее 3 месяцев со дня прикрепления.

9. Соискатели ежегодно аттестуются кафедрой и представляют сведения об аттестации в отдел аспирантуры.

10. Соискатели сдают по месту прикрепления кандидатские экзамены по истории и философии науки, иностранному языку и специальной дисциплине по программам государственных образовательных стандартов послевузовского образования.

11. Соискатели пользуются необходимым оборудованием, кабинетами, библиотеками института.

4.12. Соискатели, не выполняющие индивидуальный план работы, подлежат откреплению от аспирантуры.

ТРЕБОВАНИЯ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫЕ К АСПИРАНТАМ[219]

1. Общие требования

3.1.1. Аспирант работает по индивидуальному учебному плану, утвержденному проректором по научной работе по представлению ведущей кафедры.

3.1.2. Индивидуальный план работы и тема диссертации утверждается на заседании ведущей кафедры в срок не позднее 3-х месяцев со дня зачисления.

3.1.3. Аспирант отчитывается на заседании ведущей кафедры о выполнении индивидуального учебного плана.

Выполнение индивидуального учебного плана контролирует научный руководитель.

3.1.4. Аттестация утверждается заведующим ведущей кафедры. Выписка из протокола заседания кафедры об аттестации аспиранта представляется в отдел аспирантуры **не позднее 1 декабря** отчетного года.

2. Обязанности аспиранта очной формы обучения

Аспирант очной формы обучения обязан:

3.2.1. На момент зачисления быть уволенным с основного места работы с предоставлением в отдел аспирантуры трудовой книжки.

---

[219] По материалам Интернета.

3.2.2. Работать над диссертацией с момента зачисления в аспирантуру на ведущей кафедре, участвовать в ее деятельности по заданиям научного руководителя или заведующего кафедрой.

3.2.3. Посещать занятия по подготовке к сдаче кандидатских экзаменов и факультативных дисциплин согласно расписанию.

3.2.4. Дважды в год отчитываться на заседании ведущей кафедры о проделанной работе и предоставлять соответствующие документы в отдел аспирантуры в установленные сроки.

3.2.5. Полностью выполнять индивидуальный учебный план аспиранта.

3.2.6. За время обучения сдать кандидатские экзамены по истории и философии науки, иностранному языку и специальной дисциплине по программам государственных образовательных стандартов послевузовского образования.

3.2.7. Завершить работу над диссертацией, включая проведение предварительной экспертизы.

3.2.8. При невыполнении указанных требований, аспирант отчисляется из аспирантуры приказом ректора по представлению кафедры.

3. Обязанности аспиранта заочной формы обучения

Аспирант заочной формы обучения обязан:

3.3.1. Полностью выполнять индивидуальный учебный план аспиранта.

3.3.2. Ежегодно отчитываться на заседании ведущей кафедры о проделанной работе и предоставлять соответствующие документы в отдел аспирантуры в установленные сроки.

3.3.3. За время обучения сдать кандидатские экзамены по истории и философии науки, иностранному языку и специальной дисциплине по программам государственных образовательных стандартов послевузовского образования.

3.3.4. Завершить работу над диссертацией, включая проведение предварительной экспертизы.

3.3.5. При невыполнении указанных требований, аспирант отчисляется из аспирантуры приказом ректора по представлению кафедры.

4. Права и льготы, предоставляемые аспирантам

4.1. Лицам, допущенным к вступительным испытаниям в аспирантуру, предоставляются отпуска продолжительностью тридцать календарных дней с сохранением средней заработной платы по месту работы.

4.2. Аспиранты, зачисленные в аспирантуру, для проведения работ по избранной теме научных исследований имеют рабочее место на ведущей кафедре, пользуются оборудованием, лабораториями, кабинетами, библиотеками института.

4.3. Аспиранты заочной формы обучения могут наравне с аспирантами очной формы обучения посещать занятия по подготовке к сдаче кандидатских экзаменов согласно расписанию.

4.4. Перевод аспирантов с очной формы обучения на заочную форму и наоборот осуществляется приказом ректора

4.5. Аспирант, отчисленный из аспирантуры до окончания срока обучения, может быть восстановлен на оставшийся срок обучения.

4.6. Аспиранты, обучающиеся в очной аспирантуре, при условии выполнения индивидуального плана, имеют право быть зачисленными на штатную должность, либо выполнять работу на иных условиях оплаты.

4.7. Аспиранты, обучающиеся в очной аспирантуре, пользуются ежегодно каникулами продолжительностью два месяца.

4.8. Аспиранты, обучающиеся в аспирантуре по заочной форме обучения, имеют право на ежегодные дополнительные отпуска по месту работы продолжительностью тридцать календарных дней с сохранением средней заработной платы. К ежегодному дополнительному отпуску аспиранта добавляется время, затраченное на проезд от места работы до места

нахождения аспирантуры и обратно с сохранением средней заработной платы. Указанный проезд оплачивает организация-работодатель.

4.9. Аспиранты, обучающиеся в аспирантуре по заочной форме обучения, имеют право соответственно на один свободный от работы день в неделю с оплатой его в размере пятидесяти процентов получаемой заработной платы, но не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда. Организация-работодатель вправе предоставлять аспирантам по их желанию на четвертом году обучения дополнительно не более двух свободных от работы дней в неделю без сохранения заработной платы.

4.10. Аспирантам, обучающимся в аспирантуре по заочной форме, предоставляются места в общежитии на период сдачи экзаменов и выполнения диссертационных исследований.

4.11. Срок обучения в аспирантуре может быть продлен приказом ректора на время отпуска по беременности и родам, а также на период болезни продолжительностью свыше месяца.

Требования, предъявляемые к соискателям ученой степени кандидата наук

1. Соискателями могут быть специалисты, имеющие высшее профессиональное образование, глубокие знания в соответствующей отрасли науки и техники.

2. Соискатели прикрепляются к аспирантуре для сдачи кандидатских экзаменов и подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук.

3. Прикрепление соискателей для сдачи кандидатских экзаменов может проводиться на срок не более двух лет и для подготовки диссертации - на срок не более трех лет. Общий срок прикрепления в качестве соискателя не должен превышать пяти лет.

4. Лица, не полностью использовавшие срок пребывания в качестве соискателя, могут быть прикреплены к аспирантуре на оставшееся время.

5. Для прикрепления к аспирантуре соискатель подает на имя ректора заявление с приложением следующих документов:

- Анкета с фотографией, заверенная по месту работы.
- Копия диплома государственного образца о высшем образовании и приложения к нему, заверенная по месту работы (для лиц, получивших образование за рубежом, включая граждан государств - участников СНГ, - копия соответствующего диплома, а также копия свидетельства об эквивалентности документов иностранных государств об образовании диплому о высшем профессиональном образовании РФ, выданного Министерством образования и науки РФ).
- Копия трудовой книжки, заверенная по месту работы.
- Рекомендация ведущей кафедры.
- Заключение от научного руководителя о согласии осуществлять научное руководство.
- Список опубликованных научных работ (при наличии у поступающего научных работ).
- Реферат по избранной специальности.
- Рецензия на реферат научного руководителя.
- Удостоверения о сдаче кандидатских экзаменов для лиц, сдавших кандидатские экзамены. (Для лиц, сдавших кандидатские экзамены за рубежом).

6. Соискатели проходят собеседование с предполагаемым научным руководителем, который сообщает в приемную комиссию о своем согласии осуществлять научное руководство.

7. Решение о прикреплении соискателя к аспирантуре выносится приемной комиссией на основании представленных документов и итогов собеседования с научным руководителем.

8. Индивидуальный план работы и тема диссертации утверждается на заседании ведущей кафедры в срок не позднее 3-х месяцев со дня прикрепления.

9. Соискатели ежегодно аттестуются кафедрой и представляют сведения об аттестации в отдел аспирантуры.

10. Соискатели сдают по месту прикрепления кандидатские экзамены по истории и философии науки, иностранному языку и специальной дисциплине по программам государственных образовательных стандартов послевузовского образования.

11. Соискатели пользуются необходимым оборудованием, кабинетами, библиотеками института.

4.12. Соискатели, не выполняющие индивидуальный план работы, подлежат откреплению от аспирантуры.

ТРЕБОВАНИЯ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫЕ К АСПИРАНТАМ[220]

1. Общие требования

3.1.1. Аспирант работает по индивидуальному учебному плану, утвержденному проректором по научной работе по представлению ведущей кафедры.

3.1.2. Индивидуальный план работы и тема диссертации утверждается на заседании ведущей кафедры в срок не позднее 3-х месяцев со дня зачисления.

3.1.3. Аспирант отчитывается на заседании ведущей кафедры о выполнении индивидуального учебного плана.

Выполнение индивидуального учебного плана контролирует научный руководитель.

3.1.4. Аттестация утверждается заведующим ведущей кафедры. Выписка из протокола заседания кафедры об аттестации аспиранта представляется в отдел аспирантуры **не позднее 1 декабря** отчетного года.

2. Обязанности аспиранта очной формы обучения

Аспирант очной формы обучения обязан:

3.2.1. На момент зачисления быть уволенным с основного места работы с предоставлением в отдел аспирантуры трудовой книжки.

3.2.2. Работать над диссертацией с момента зачисления в аспирантуру на ведущей кафедре, участвовать в ее деятельности по заданиям научного руководителя или заведующего кафедрой.

3.2.3. Посещать занятия по подготовке к сдаче кандидатских экзаменов и факультативных дисциплин согласно расписанию.

3.2.4. Дважды в год отчитываться на заседании ведущей кафедры о проделанной работе и предоставлять соответствующие документы в отдел аспирантуры в установленные сроки.

3.2.5. Полностью выполнять индивидуальный учебный план аспиранта.

3.2.6. За время обучения сдать кандидатские экзамены по истории и философии науки, иностранному языку и специальной дисциплине по программам государственных образовательных стандартов послевузовского образования.

3.2.7. Завершить работу над диссертацией, включая проведение предварительной экспертизы.

3.2.8. При невыполнении указанных требований, аспирант отчисляется из аспирантуры приказом ректора по представлению кафедры.

3. Обязанности аспиранта заочной формы обучения

Аспирант заочной формы обучения обязан:

3.3.1. Полностью выполнять индивидуальный учебный план аспиранта.

3.3.2. Ежегодно отчитываться на заседании ведущей кафедры о проделанной работе и предоставлять соответствующие документы в отдел аспирантуры в установленные сроки.

3.3.3. За время обучения сдать кандидатские экзамены по истории и философии науки, иностранному языку и специальной дисциплине по программам государственных образовательных стандартов послевузовского образования.

---

[220] По материалам Интернета.

3.3.4. Завершить работу над диссертацией, включая проведение предварительной экспертизы.

3.3.5. При невыполнении указанных требований, аспирант отчисляется из аспирантуры приказом ректора по представлению кафедры.

4. Права и льготы, предоставляемые аспирантам

4.1. Лицам, допущенным к вступительным испытаниям в аспирантуру, предоставляются отпуска продолжительностью тридцать календарных дней с сохранением средней заработной платы по месту работы.

4.2. Аспиранты, зачисленные в аспирантуру, для проведения работ по избранной теме научных исследований имеют рабочее место на ведущей кафедре, пользуются оборудованием, лабораториями, кабинетами, библиотеками института.

4.3. Аспиранты заочной формы обучения могут наравне с аспирантами очной формы обучения посещать занятия по подготовке к сдаче кандидатских экзаменов согласно расписанию.

4.4. Перевод аспирантов с очной формы обучения на заочную форму и наоборот осуществляется приказом ректора

4.5. Аспирант, отчисленный из аспирантуры до окончания срока обучения, может быть восстановлен на оставшийся срок обучения.

4.6. Аспиранты, обучающиеся в очной аспирантуре, при условии выполнения индивидуального плана, имеют право быть зачисленными на штатную должность, либо выполнять работу на иных условиях оплаты.

4.7. Аспиранты, обучающиеся в очной аспирантуре, пользуются ежегодно каникулами продолжительностью два месяца.

4.8. Аспиранты, обучающиеся в аспирантуре по заочной форме обучения, имеют право на ежегодные дополнительные отпуска по месту работы продолжительностью тридцать календарных дней с сохранением средней заработной платы. К ежегодному дополнительному отпуску аспиранта добавляется время, затраченное на проезд от места работы до места нахождения аспирантуры и обратно с сохранением средней заработной платы. Указанный проезд оплачивает организация-работодатель.

4.9. Аспиранты, обучающиеся в аспирантуре по заочной форме обучения, имеют право соответственно на один свободный от работы день в неделю с оплатой его в размере пятидесяти процентов получаемой заработной платы, но не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда. Организация-работодатель вправе предоставлять аспирантам по их желанию на четвертом году обучения дополнительно не более двух свободных от работы дней в неделю без сохранения заработной платы.

4.10. Аспирантам, обучающимся в аспирантуре по заочной форме, предоставляются места в общежитии на период сдачи экзаменов и выполнения диссертационных исследований.

4.11. Срок обучения в аспирантуре может быть продлен приказом ректора на время отпуска по беременности и родам, а также на период болезни продолжительностью свыше месяца..

Требования, предъявляемые к соискателям ученой степени кандидата наук

1. Соискателями могут быть специалисты, имеющие высшее профессиональное образование, глубокие знания в соответствующей отрасли науки и техники.

2. Соискатели прикрепляются к аспирантуре для сдачи кандидатских экзаменов и подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук.

3. Прикрепление соискателей для сдачи кандидатских экзаменов может проводиться на срок не более двух лет и для подготовки диссертации - на срок не более трех лет. Общий срок прикрепления в качестве соискателя не должен превышать пяти лет.

4. Лица, не полностью использовавшие срок пребывания в качестве соискателя, могут быть прикреплены к аспирантуре на оставшееся время.

5. Для прикрепления к аспирантуре соискатель подает на имя ректора заявление с приложением следующих документов:

- Анкета с фотографией, заверенная по месту работы.
- Копия диплома государственного образца о высшем образовании и приложения к нему, заверенная по месту работы (для лиц, получивших образование за рубежом, включая граждан государств - участников СНГ, - копия соответствующего диплома, а также копия свидетельства об эквивалентности документов иностранных государств об образовании диплому о высшем профессиональном образовании РФ, выданного Министерством образования и науки РФ).
- Копия трудовой книжки, заверенная по месту работы.
- Рекомендация ведущей кафедры.
- Заключение от научного руководителя о согласии осуществлять научное руководство.
- Список опубликованных научных работ (при наличии у поступающего научных работ).
- Реферат по избранной специальности.
- Рецензия на реферат научного руководителя.
- Удостоверения о сдаче кандидатских экзаменов для лиц, сдавших кандидатские экзамены. (Для лиц, сдавших кандидатские экзамены за рубежом).

6. Соискатели проходят собеседование с предполагаемым научным руководителем, который сообщает в приемную комиссию о своем согласии осуществлять научное руководство.

7. Решение о прикреплении соискателя к аспирантуре выносится приемной комиссией на основании представленных документов и итогов собеседования с научным руководителем.

8. Индивидуальный план работы и тема диссертации утверждается на заседании ведущей кафедры в срок не позднее 3-х месяцев со дня прикрепления.

9. Соискатели ежегодно аттестуются кафедрой и представляют сведения об аттестации в отдел аспирантуры.

10. Соискатели сдают по месту прикрепления кандидатские экзамены по истории и философии науки, иностранному языку и специальной дисциплине по программам государственных образовательных стандартов послевузовского образования.

11. Соискатели пользуются необходимым оборудованием, кабинетами, библиотеками института.

12. Соискатели, не выполняющие индивидуальный план работы, подлежат откреплению от аспирантуры.

КАЛЕНДАРНЫЙ ГРАФИК РАБОТЫ ПО ПОДГОТОВКЕ КАДРОВ ВЫСШЕЙ КВАЛИФИКАЦИИ

- **сентябрь** – вступительные испытания в аспирантуру;
- **1–30 сентября** – прикрепление соискателями штатных сотрудников ВИБ для сдачи кандидатских экзаменов и написания диссертаций;
- **сентябрь – июнь** – работа с аспирантами согласно учебному плану;
- **1 октября** – зачисление в аспирантуру, утверждение научных руководителей/консультантов;
- **октябрь – ноябрь** – занятия, консультации по подготовке к кандидатским экзаменам;
- **октябрь** – допуск к кандидатским экзаменам в осеннюю сессию – **до 31 октября**;
- **октябрь** – приказ о наборе на следующий учебный год;
- **ноябрь** – ежегодная конференция молодых ученых Волгограда и Волгоградской области;
- **ноябрь** – представление в ректорат контрольных цифр приема и выпуска аспирантов на следующий год – **до 20 ноября**;
- **ноябрь – декабрь** – осенняя сессия по приему кандидатских экзаменов;
- **декабрь** – утверждение на ученом совете ВИБ тематики диссертаций аспирантов 1-го года

- **январь – февраль** – подготовка и участие в научной конференции преподавателей ВИБ;
- **февраль – апрель** – занятия, консультации по подготовке к кандидатским экзаменам;
- **март** – допуск к сдаче кандидатских экзаменов в весеннюю сессию – **до 31марта**;
- **15 апреля – 15 июня** – прием документов от желающих обучаться в аспирантуре (обязательны рекомендации кафедр **для сотрудников, магистрантов и студентов-выпускников, соискателей; для магистрантов и студентов-выпускников** обязательны и решения советов факультетов);
- **апрель – май** – весенняя сессия по приему кандидатских экзаменов;
- **май – июнь** – аттестация аспирантов: **аспирант 1-го года** обучения обязан сдать два кандидатских экзамена, выполнить запланированный объем работы; **аспирант 2-го года** обучения обязан сдать все кандидатские экзамены, опубликовать статьи, выступить на научных конференциях, выполнить запланированный объем работы; **аспирант 3-го года** обязан иметь 5-8 публикаций (50% статей), за полгода до окончания срока обучения представить полный текст диссертации;
- **июнь** – заседание приемной комиссии по допуску к вступительным испытаниям в аспирантуру;
- **конец июня** – вступительные испытания в аспирантуру для 1-го потока (соискатели со всеми сданными кандидатскими экзаменами, выпускники текущего года).

ОБЯЗАТЕЛЬНЫЙ ПАКЕТ ДОКУМЕНТОВ ПО АСПИРАНТУРЕ И ДОКТОРАНТУРЕ, ХРАНЯЩИЙСЯ НА КАФЕДРЕ (ПРОВЕРЯЕТСЯ ДВА РАЗА В ГОД КОМИССИЕЙ, УТВЕРЖДАЕМОЙ ПРОРЕКТОРОМ ПО НАУЧНОЙ РАБОТЕ)

1. **Список** аспирантов, докторантов, соискателей с указанием утвержденной ученым советом ВИБ темы диссертации, Ф. И. О. научного руководителя/консультанта, годом обучения/прикрепления, планируемым сроком защиты диссертации.
2. **Индивидуальные планы** всех обучающихся.
3. **Списки публикаций** аспирантов (обновляются два раза в год, в июне и декабре).
4. **График** аттестации, результаты.
5. **Учебный план** подготовки аспирантов по специальности с программами курсов, педагогической практики.
6. **Показатели** эффективности работы аспирантуры, института соискательства начиная с 2010 г. (года первого выпуска аспирантов, соискателей по вновь открытым специальностям).

АНОНС

Уважаемые авторы, коллеги!

Вам предоставляется уникальная возможность ознакомиться с научными исследованиями ведущих ученых и практиков Волгограда и России, опубликовать результаты своих научных поисков и обсудить на страницах журнала самые актуальные проблемы бизнеса, образования и права, принять участие в научной дискуссии!

Вы можете подписаться на научный журнал «Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса» в любом почтовом отделении России.

ПОДПИСНОЙ ИНДЕКС – 14344

Стоимость годовой подписки (журнал выходит три раза в год) составляет 600 рублей.

Годовая подписка на журнал предоставляет возможность подписчикам публиковать статьи бесплатно в течение года.

Ждем Ваших публикаций!

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ СТАТЕЙ

Файл должен содержать построчно:

Фамилия, имя, отчество (полностью),
ученая степень, ученое звание,
иные почетные звания (если есть),
если вы аспирант/соискатель;
необходимо указать,
при какой кафедре;
место работы и должность, город,
контактный e-mail и/или телефон обязательны!
(полужирный шрифт, Times New Roman 12).

НАЗВАНИЕ СТАТЬИ
(на русском языке, полужирный шрифт, Times New Roman 12)
Аннотация на русском языке (1 абзац до 400 символов)
Аннотация на английском языке (шрифт TNR 10)

ОФОРМЛЕНИЕ

Объем статьи — до 20 000 символов (0,56 п. л.), включая пробелы (3–5 листов А4).

Формат страницы — А4, книжная ориентация. Шрифт Times New Roman 12, интервал одинарный, шрифт чёрный. Отступ 1,25 мм. Поля зеркальные: верхнее, нижнее и снаружи — 2 см, внутреннее — 1,5 см.

Примечания и сноски на использованную литературу оформляются как концевые, шрифт Times New Roman, 12.

ФОРМАТИРОВАНИЕ ТЕКСТА

– текст не должен содержать уплотнения интервалов;

– рисунки, формулы и таблицы не должны превышать указанные размеры страницы, шрифт в таблицах и рисунках — TNR 12. Все объекты должны быть черно-белыми без оттенков.

Обращаем особое внимание на точность библиографического оформления произведений в списке литературы в конце текста, на выверенность статей в компьютерных наборах и полное соответствие электронного файла и бумажного варианта.

Статьи, не соответствующие указанным требованиям,
не публикуются и не возвращаются!

Уважаемые читатели, авторы, коллеги!

Научный журнал

«Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса»

выходит в 3 раза в год по сериям:

• *Серия* **«Бизнес»**
• *Серия* **«Образование»**
• *Серия* **«Право»**

В нашем научном журнале планируется рубрика **«АКТУАЛЬНО»**.
В этой рубрике мы будем публиковать статьи, объединенные одной темой, которая и станет темой данного выпуска. В каждом номере журнала будет анонсирована актуальная тема
следующего номера,
чтобы наши авторы смогли участвовать в ее обсуждении, подготовить статью, рецензию или иной материал научного характера.

Тема следующего номера из серии **«БИЗНЕС»** (февраль 2009 г.):

ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЙ РЫНОК — ЭКОНОМИКА, УПРАВЛЕНИЕ, ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО

Присылайте ваши материалы по адресу e-mail: meon_nauka@mail.ru.

Мы готовы к сотрудничеству!

Технический редактор, корректор, верстка: Мишина В. П.
Дизайн: Богачев В., Калмыков С.

Подписано в печать 30.10.2008. Формат 60x84/8.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 21,52. Тираж 600 экз. Заказ № 806.
Гигиенический сертификат № 34.12.01.543.П.000332.07.06 от 06.07.2006 г.

Отпечатано в типографии ООО «ПринТерра».
400005, г. Волгоград, пр-т им. В. И. Ленина, 88, тел. (8442) 23-87-01.
www.printerra.com, mail@printerra.com