

ОГЛАВЛЕНИЕ

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

ШАДЖЕ А.М. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И СТРАТЕГИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ	3
МАМОНТОВ Д.Ю. СОЦИАЛЬНАЯ ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО ЗАПРЕТА ПРЕДУСМАТРИВАЮЩЕГО УГОЛОВНУЮ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕОКАЗАНИЕ ПОМОЩИ БОЛЬНОМУ	8
ЛАРИН В.А. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ В СИТУАЦИЯХ ОСТРОЙ СОЦИАЛЬНОЙ НАПРЯЖЕННОСТИ	13

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

КОМАРОВ С.С. СУБЪЕКТЫ ПРАВООТНОШЕНИЙ ПО ОКАЗАНИЮ ЖИЛИЩНО- КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ (ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА)	19
ЦАКОЕВ А.А. ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЕДЕНИЯ ИГОРНОГО БИЗНЕСА В РОССИИ	24

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

ЕПИФАНОВ А.Е., ДЖАМБАЛАЕВ Я.Р. ОСОБЫЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА	30
ДОЛГОПЯТ А.О. ЗНАЧЕНИЕ ПРИНЦИПА ЗАКОННОСТИ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ	37

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

АБДРАШИТОВ В.М. ПРЕЦЕДЕНТ КАК НОВЫЙ ИСТОЧНИК РОССИЙСКОГО ПРАВА И СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА	44
КОРОТЕНКО Т.А. О ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ ПО ВОПРОСУ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПОЛУЧЕНИЕ БЕСПЛАТНО ВТОРОГО ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	48

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

КАЧМАЗОВ О.Х., ЦОРИЕВА Е.С. ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В КОНТЕКСТЕ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ	55
САДОВСКАЯ Т.Д. К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГИОНАЛЬНОМ КОНТРОЛЕ (НАДЗОРЕ)	64

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

БАХРАХ Д.Н. ЛЮДЯМ СВОЙСТВЕННО ОШИБАТЬСЯ...	68
ПОБЕЖИМОВА Н.И. К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРАХ	71
ВОРОНОВ А.М., ТРУФАНОВ М.Е. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И ЗЕМЕЛЬНЫЙ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС В ГЕРМАНИИ	77
КИЗИЛОВ В.В. РЕАЛЬНЫЕ СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СТАТЬИ 2.4 КОАП РФ	88
ВОЛКОВА В.В. О ФОРМАХ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ	96
ЧЕРМЯНИНОВ Д.В. РАЗМЫШЛЕНИЯ О ВЫСШЕМ ОБРАЗОВАНИИ	103

УГОЛОВНОЕ ПРАВО, КРИМИНОЛОГИЯ

УДК 343.326

ШАДЖЕ А.М. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И СТРАТЕГИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Ключевые слова: правовая политика, коррупция, антикоррупционная политика, этический кодекс, гражданское общество

В статье рассматривается понятие «антикоррупционной правовой политики» как наиболее приемлемое для обозначения стратегии деятельности государства в сфере правового регулирования борьбы с коррупцией. В статье показано, что Российская Федерация, приняв Федеральный закон «О противодействии коррупции» и Национальную стратегию противодействия коррупции, строит российский механизм реализации правовой политики противодействия коррупции в соответствии с системной стратегией устранения причин, используя элементы различных видов антикоррупционных стратегий.

SHADZHE, A.M. THE QUESTION OF ANTI-CORRUPTION STRATEGY

Keywords: legal policies, corruption, anti-corruption policy, code of ethics, civil society

The article discusses the concept of "anti-corruption legal policy" as the most appropriate to describe the strategy of state activities in the field of legal regulation of the fight against corruption. The article shows that the Russian Federation adopted the Federal Law "On Combating Corruption" and the national anti-corruption strategy, builds Russian legal mechanism for implementing anti-corruption policies in line with the strategy to eliminate the causes system using elements of various types of anti-corruption strategies.

Необходимо признать, что вопросы антикоррупционной стратегии в контексте правовой политики противодействия коррупции в российской юридической науке разработаны пока еще слабо. На общетеоретическом уровне, безусловно, главной задачей сохраняется разработка теоретической основы общих вопросов правовой политики. Так, на основе анализа научной литературы по данной проблематике можно констатировать, что отечественной юридической наукой наработан значительный теоретический материал по вопросу о сущности, социальном назначении, месте и роли правовой политики в системе средств государственного управления обществом [1].

В юридической литературе предпринимаются попытки сформировать общее определение правовой политики, под которой предлагается понимать те принципы и основные направления работы, которые государство проводит в жизнь при создании и применении норм, институтов и отраслей права, в деятельности юридических учреждений, в формировании и развитии правосознания граждан [2].

На основе общетеоретических подходов к правовой политике можно признать, что антикоррупционная правовая политика должна представлять собой научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных и муниципальных органов по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение национальной, государственной и личной безопасности в сфере противодействия коррупции.

Наряду с этим следует учитывать, что понятие «антикоррупционная правовая политика» многозначно, что предопределяется факторами как объективного, так и субъективного свойства. Поэтому наиболее целесообразно использование этого выражения для обозначения стратегии деятельности государства в сфере правового регулирования борьбы с коррупцией.

Можно согласиться, что по своей природе антикоррупционная правовая политика представляет собой деятельность государства в сфере правового регулирования борьбы с коррупцией. Специфика этой деятельности состоит в выработке и (или) претворении в жизнь правовых идей стратегического характера (т.е. идей, определяющих направления функционирования и развития механизма противодействия коррупции).

Сама антикоррупционная правовая политика государства разрабатывается и осуществляется на основе взаимодействия всех субъектов, входящих в политическую систему гражданского общества, и должна получить концентрированное выражение в федеральных целевых программах и концепциях развития.

Национальная стратегия противодействия коррупции в России представляет собой постоянно совершенствуемую систему мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера, учитывающую федеративное устройство Российской Федерации. Данная стратегия охватывает федеральный, региональный и муниципальный уровни. Она направлена на устранение коренных причин коррупции в обществе и последовательно реализуется федеральными органами государственной власти, иными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами [3].

Целью Национальной стратегии противодействия коррупции является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе. Для достижения этой цели последовательно решаются следующие

задачи:

а) формирование соответствующих потребностям времени законодательных и организационных основ противодействия коррупции;

б) организация исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции, создание условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения и обеспечивающих снижение уровня коррупции;

в) обеспечение выполнения членами общества норм антикоррупционного поведения, включая применение в необходимых случаях мер принуждения в соответствии с законодательными актами Российской Федерации.

Хотелось бы отметить, что все многообразие антикоррупционных стратегий можно классифицировать на следующие виды: системная стратегия устранения причин; «стратегия войны»; стратегия «сознательной пассивности» и смешанная стратегия [4].

Парадигма стратегии системного устранения причин многообразна. Внутри нее можно выделить радикальных и умеренных приверженцев этой стратегии. Одновременно с этим хотелось бы подчеркнуть, что на практике реализованным примером стратегии по системному устранению причин коррупции является антикоррупционная стратегия Нидерландов [5].

Стратегия устранения причин может послужить не только базой новых антикоррупционных подстратегий, но и основой изменения всего механизма функционирования государственной власти. Иными словами, данная стратегия обладает огромным потенциалом демократизации и повышения эффективности деятельности всего государства.

В свою очередь, стратегия «войны» состоит в борьбе с внешними проявлениями коррупции (случаями дачи взяток конкретным чиновникам), с уже существующей коррупцией, с конкретными коррупционерами. Из этого определения можно выявить несколько особенностей данной стратегии.

Наиболее четкое представление о стратегии «войны» можно получить, изучая историю борьбы с коррупцией в Китае [6].

Вместе с тем отличительной чертой стратегии сознательной пассивности к противодействию коррупции является утверждение о неэффективности и бесплодии активных действий, направленных на борьбу с коррупцией.

Пассивная позиция государства предоставляет достаточно важную возможность дальнейшего маневра в рамках антикоррупционной политики. В дальнейшем возможно использование любых методов и стратегий; так как не происходит дискредитации других подходов к решению проблемы коррупции.

Требуется согласиться, что на практике стратегия устранения причин коррупции включает в себя противодействие конкретным коррупционерам, а стратегия «войны», пусть и во фрагментарном виде, ориентирована и на устранение причин. В реальных условиях, поэтому, может применяться смешанная стратегия противодействия коррупции, а не чистые типы стратегий.

Российская Федерация, принимая Федеральный закон «О противодействии коррупции» [7] и Национальную стратегию противодействия

коррупции [8] строит российский механизм реализации правовой политики противодействия коррупции в соответствии с системной стратегией устранения причин, в отдельных случаях используя элементы иных видов антикоррупционных стратегий, зарубежный опыт [9].

Далеко не все правовые новеллы в данном отношении можно считать удачными [10]. Тем не менее, на основе официально признанной стратегии противодействия коррупции проведение эффективной антикоррупционной правовой политики на современном этапе развития российского общества является одним из важнейших факторов его успешного демократического реформирования, становления в России правового государства, национальной безопасности, обеспечения гарантированной реализации и защиты прав и свобод граждан.

Это означает, что с точки зрения инструментальной ценности сущность антикоррупционной правовой политики необходимо усматривать в ее способности удовлетворять соответствующие потребности и интересы общества. Она объективно выступает как форма (способ) реализации публично-правовых (т. е. общегосударственных) интересов в сфере противодействия коррупции.

В соответствии с Модельным законом «Основы законодательства об антикоррупционной политике», антикоррупционная политика в качестве предмета правового регулирования включает отношения:

- по формированию основных начал антикоррупционной политики, определению ее понятий, целей и принципов;
- реализации антикоррупционной политики в деятельности по охране прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства;
- установлению приоритетных сфер и системы мер предупреждения коррупции, а также определению системы субъектов реализации антикоррупционной политики;
- определению компетенции органов публичной власти национального, регионального и местного уровней в формировании и реализации антикоррупционной политики;
- определению и проведению антикоррупционной политики в правотворческой и правоприменительной деятельности;
- укреплению законности и правовых основ функционирования органов государственной власти и местного самоуправления;
- формированию общественного правосознания в соответствии с антикоррупционными стандартами;
- формированию основ международного сотрудничества в реализации мер антикоррупционной политики [11].

Таким образом, антикоррупционная правовая политика государства - это форма (способ) реализации публично-правовых интересов, выраженная в совокупности основных целей, принципов, методов и направлений деятельности государственной власти по созданию и реализации правовых

норм в сфере противодействия коррупции. Причем в любом случае она не может приобретать вид политической кампании [12].

Литература и источники

1. См.: Давыдов П.А. Субъекты правовой политики в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011; Исаков Н.В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики: Дисс. ... докт. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2004; Коробова А.П. Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России: Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000; Рысина Е.П. Эффективность российской правовой политики: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013; Саркисов Р.С. Российская правовая политика как концепция и реальность: Дис. ... канд. юрид. наук. Пятигорск, 2008; Хвалеев В.А. Правовая политика России в условиях глобализации: Дис. ... докт. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2008.
2. См.: Правовая политика России: теория и практика. Монография / Под ред.: Малько А.В., Матузов Н.И. М., 2006. С. 121-143.
3. Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.
4. См.: Антикоррупционная политика / Под ред. Г.А. Сатарова. М., 2004.
5. По материалам: Reducing Corruption: Lessons from Venezuela. The World Bank. – PREMnotes Public Sector. 2000. № 39.
6. История борьбы с коррупцией в Китае излагается на основе: Lui F.T. Corruption deterrence // Jourr public economics. 1986. Vol. 34.
7. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
8. Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.
9. См.: Епифанов А.Е., Симон А.Л. Противодействие коррупции в международном сообществе (вопросы права) // Право и практика. 2011. №1.
10. Качмазов О.Х., Цориева Е.С. К вопросу об эффективности закона о противодействии коррупции // Право и практика. 2010. №2.
11. Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (Принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-15 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. С. 225-260.
12. Шахкелдов Ф.Г. Соблюдение прав личности при расследовании некоторых

ШАДЖЕ А.М. – доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета Адыгейского государственного университета, Заслуженный юрист Республики Адыгея (amschad@mail.ru)

Shadzhe, A.M. - Doctor of Law, Professor, Dean of the Faculty of Law Adyge State University, Honored Lawyer of the Republic of Adygea

УДК 342.746

**МАМОНТОВ Д.Ю.
СОЦИАЛЬНАЯ ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО
ЗАПРЕТА ПРЕДУСМАТРИВАЮЩЕГО УГОЛОВНУЮ
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕОКАЗАНИЕ ПОМОЩИ БОЛЬНОМУ**

Ключевые слова: уголовное право, криминализация деяний, установление факта преступления, неоказание помощи больному, тяжесть вреда здоровью

В статье осуществлен анализ социальной обусловленности уголовно-правового запрета, связанного с неоказанием помощи больному, предусмотренного ст. 124 УК РФ. Автор выявляет закономерности его появления и характеризует содержание данной правовой нормы. Автор показал, что криминализовано не любое неоказание помощи, а лишь то, которое совершается умышленно и влечет за собой причинение, как минимум, средней тяжести вреда здоровью. При этом криминализованное деяние становится таковым только в случае отсутствия уважительных причин.

**MAMONTOV, D.Y.
SOCIAL CONDITIONALITY CRIMINAL PROHIBITIONS CRIMINALIZES
THE FAILURE TO RENDER AID ILL PERSON**

Keywords: criminal law, the criminalization of acts of a finding of crime, failure to render aid to the patient, the severity of injury

The article presents the analysis of the social conditioning of criminal prohibitions associated with failure to assist a patient under Art. 124 of the Criminal Code. The author reveals the laws of its appearance and describes the content of the legal norm. The author showed that criminalized not any failure to render aid, but only that which is committed intentionally and entails causing at least moderate damage to health. In this criminal act becomes so only if there is no valid reason.

Уголовно-правовой запрет не появляется сам по себе. Не может он создаваться «на всякий случай» или «про запас». Появление нормы вызвано

реальными потребностями общества в запрете. Не вызывает сомнений, что уголовно-правовой запрет конкретного деяния является не произвольным актом законодателя, а следствием объективных потребностей общества в уголовно-правовой охране общественных отношений. Уголовно-правовой запрет, облаченный в формулу закона, очерчивает антиобщественное явление, выделяя его из ряда многих, определяет его границы и характерные черты, закрепляет типичные признаки [1]. Таким образом, законодателем устанавливаются формы, рамки, и содержание непроступного поведения. Анализ исследований криминологов, проведенный нами, свидетельствует о пристальном внимании к проблеме социальной обусловленности уголовно-правовых норм и к тем причинам, которые позволяют говорить законодателю о преступности того или иного деяния.

Социальная обусловленность конкретной нормы и уголовного закона в целом вытекает из общего материалистического понимания социальной обусловленности права.

Таким образом, социальная обусловленность уголовно-правового запрета предполагает закрепление в форме закона только таких норм, потребность в которых носит объективный характер, когда в них имеется действительная необходимость.

В юридической литературе неоднократно отмечалось, что охранительная задача уголовного права и есть его основная, историческая задача, независимая от политического строя соответствующего государства и особенностей его экономики [2].

Сейчас мы не будем вдаваться в детальный анализ юридических признаков состава преступления, предусмотренного ст. 124 УК РФ, а постараемся выяснить, насколько обусловлена уголовная ответственность за неоказание помощи больному.

Традиционно установление оснований (критериев) уголовно-правового запрета считается краеугольным камнем всей теории криминализации [3]. Но следует отметить, что при этом, в уголовно-правовой науке не достигнуто единства мнений относительно того, какие именно критерии должны быть положены в основу криминализации деяний. Отсутствует даже их точное терминологическое обозначение. Одни авторы называют их принципами, другие - условиями, третьи - задачами [4].

К примеру, П.С. Дагель писал об условиях установления уголовной наказуемости [5], П.А. Фефелов – о критериях установления уголовной наказуемости деяний [6], В.А. Курляндский – о факторах, учитываемых при криминализации [7], П.Е. Кондратов – о факторах, определяющих пределы возможностей уголовно-правового регулирования [8].

Проведя анализ вышеперечисленных точек зрения по вопросу о криминализации, можно сделать вывод о наличии определенных критериев криминализации деяний, которые признаются практически всеми исследователями. К таким критериям традиционно относят: общественную опасность; соразмерность положительных и отрицательных последствий

криминализации; степень распространенности деяний и их типичность; возможность воздействия на эти деяния уголовно-правовыми средствами.

Большая часть ученых согласна с тем, что для установления преступности деяния необходимо установление его общественной опасности. На сегодняшний день нельзя говорить о наличии единого подхода в теории уголовного права к определению понятия общественная опасность.

Как утверждает Н.Ф. Кузнецова - под общественной опасностью следует понимать вредоносность как свойство деяния и создание при этом угрозы причинения вреда охраняемым уголовным законом интересам [9].

А.И. Рарог под общественной опасностью деяния понимает его способность причинять существенный вред общественным отношениям, поставленным под охрану уголовного закона [10].

А.П. Козлов полагает, что общественную опасность следует определить как угрозу возникновения вреда или создания вреда существующим общественным отношениям [11].

Мы же считаем, что общественная опасность деяния представляет собой свойство, способность деяния причинять вред (ущерб) общественным отношениям и интересам, взятым под охрану законом [12]. Имея в основе такое понимание общественной опасности, неоказание помощи больному, без всяких сомнений, является объективно общественно опасным. Это объясняется, в первую очередь, тем, что жизнь и здоровье человека признано высшей ценностью в Российской Федерации.

Имея в своей основе данные положения Конституции РФ, Уголовный закон в своей первоочередной задаче, уже во второй, статье УК РФ определяет охрану прав и свобод человека и гражданина. Важность жизни и здоровья человека и гражданина так же находит своё подтверждение в структуре УК РФ, а так же в иерархии объектов уголовно-правовой охраны.

В диспозиции ст. 124 УК РФ, говорится, что уголовно наказуемым является «неоказание помощи больному без уважительных причин, лицом обязанным её оказывать в соответствии с законом или специальным правилом, если это повлекло по неосторожности причинение средней тяжести вреда здоровью больного».

Следует отметить, что действие ст. 124 УК РФ распространяется на большой круг специальных субъектов – лиц обязанных оказывать медицинскую помощь в соответствии с законом или специальным правилом.

Наличие у субъектов обязанности оказывать медицинскую помощь больному, подчеркивает высокую общественную опасность соответствующих деяний и обуславливает необходимость противодействия им уголовно-правовыми средствами.

Продолжая сказанное, следует отметить что, общественная опасность является необходимым свойством не только преступлений, но и административных правонарушений. Отличие же преступления от иных видов правонарушений заключается в повышенной степени его общественной

опасности, причинении преступлением особенно тяжкого вреда охраняемым законом интересам.

В судебной практике неоднократно отмечалось, что степень общественной опасности деяния определяется обстоятельствами содеянного (например, способом совершения преступления, размером вреда или тяжестью наступивших последствий, ролью подсудимого при совершении преступления в соучастии). Из этого следует, что деяния, предусмотренные в ст. 124 УК РФ, обладают повышенной степенью общественной опасности, свойственной преступлениям. Наш вывод находит подтверждение в том, что не всякий факт неоказания помощи больному является уголовно наказуемым, а лишь тот, который приводит к наступлению неблагоприятных последствий для больного, а именно к причинению вреда здоровью средней тяжести, повлекший по неосторожности смерть больного либо причинение тяжкого вреда здоровью.

Наличие общественно-опасного последствия в виде средней тяжести вреда здоровью больного, является криминообразующим признаком для неоказания помощи больному.

Таким образом, деяние, предусмотренное ст. 124 УК РФ обладает той степенью общественной опасности, которая присуща преступлениям в силу следующих причин:

а) данное деяние причиняет вред важнейшим и неотчуждаемым благам каждого человека, принадлежащим ему от рождения (жизнь и здоровье);

б) деяние совершается специальными субъектами, лицами на которых возложена обязанность, оказывать помощь больному;

в) деяние приобретает статус преступления только в случае наступления неблагоприятных последствий в виде причинения по неосторожности средней тяжести вреда здоровью.

Далее мы рассмотрим следующий принцип криминализации деяния - соразмерность положительных и отрицательных последствий криминализации.

Реализация уголовной ответственности за неоказание помощи больному неизбежно вызывает некоторые нежелательные последствия как общесоциальные, так и в сфере профессиональной деятельности лиц, являющихся субъектами данного преступления. В последнее время в обществе сложился негативный образ врача-преступника, не желающего оказывать помощь больному, берущего взятки и т.п. Данное обстоятельство создает ощущение незащищенности у пациентов, а так же у самих врачей.

В силу выше описанных причин в России появились различные общественные организации, главной задачей которых является, защита прав пациентов, а так же защита врачей от необоснованных преследований.

Криминализация всегда представляет собой жертвование одними интересами общества ради других, более значимых. В нашей ситуации криминализировано не любое неоказание помощи, а лишь то которое совершается умышленно и влечет за собой причинение средней тяжести вреда здоровью. Так же следует отметить, что криминализированное деяние становится таковым только в случае отсутствия уважительных причин.

Уголовная ответственность, за неоказание помощи больному выступает одной из главных, и наиболее убедительных гарантий охраны здоровья граждан, и их права на получение медицинской помощи. Что касается чувства «незащищенности», пациентов и врачей то это, скорее, проблема правовой безграмотности, чем самого уголовно-правового запрета [17].

Следующим критерием криминализации, который мы рассмотрим, является степень распространенности и типичность явления.

Красноречивее всего о распространенности такого деяния как неоказание помощи больному говорят «сухие» цифры статистики. К примеру 1997 году на территории России было зарегистрировано 69 преступлений предусмотренных ст. 124 УК РФ, в 1998 – 42, 1999- 54 [13], 2000 – 63 [14], 2001-58, 2002-87 [15], 2003-100, 2004-78, 2005-108 [16], 2006-131, 2007-122, 2008-120 [18].

Подводя итог рассмотрению вопроса об обосновании криминализации неоказания помощи больному, необходимо отметить, что данный состав, преступления предусмотренный ст. 124 УК России «Неоказание помощи больному», соответствует критериям криминализации, и в соответствии с этим, должен сохраняться в уголовном законодательстве России, и его наличие абсолютно оправдано.

Литература и источники

1. Основания уголовно-правового запрета / Под. Ред. В.Н. Кудрявцева, А.М. Яковлева. М., 1982. С. 5.
2. Курс российского уголовного права. Общая часть / Под ред. В.Н. Кудрявцева, А.В. Наумова. М., 2001. С. 14.
3. Антонов А.Д. Теоретические основы криминализации и декриминализации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 10.
4. Коробеев А.И. Советская уголовная политика. Владивосток, 1987. С.65.
5. Дагель П.С. Условия установления уголовной наказуемости // Правоведение. 1975. №4. С. 68-74.
6. Фефелов П.А. Критерии установления уголовной наказуемости деяний// Советское государство и право. №11. С. 101-103.
7. Курляндский В.И. Уголовная политика: дифференциация и индивидуализация уголовной ответственности // Основные направления борьбы с преступностью. М., 1975. С. 81.
8. Кондратов П.Е. О пределах уголовно-правового регулирования общественных отношений // Проблемы уголовной политики: советский и зарубежный опыт. Красноярск, 1989. С.21-32.
9. Курс уголовного права. Общая часть. Т.1. Учение о преступлении. Учебник для вузов. Под ред. Доктора юридических наук, профессора Н.Ф. Кузнецовой, и кандидата юридических наук, доцента Тяжковой. М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. С. 125.

10. Уголовное право. Части Общая и Особенная: Курс лекций / Г.А. Есаков, А.И. Рарог и др., под ред. А.И. Рарога М. ТК Велби, изд-во «Проспект», 2005. С. 15.
11. Козлов А.П. Понятие преступления. СПб.: Издательство «Юридический центр Песс», 2004. С. 704
12. Уголовное право России. Практический курс. Под ред. Адельханяна Р.А. М., 2004. С. 125.
13. Власть: криминологические и правовые проблемы. Российская криминологическая ассоциация. М., 2000. С.400.
14. Закономерности преступности, стратегия борьбы и закон / Под ред. профессора А.И. Долговой. М.: Российская криминологическая ассоциация. 2001. С.533.
15. Проблемы преступности: традиционные и нетрадиционные подходы. М.: Российская криминологическая ассоциация. 2003. С. 258.
16. Тенденции преступности, ее организованности, закон и опыт борьбы с терроризмом / Под общей редакцией профессора А.И. Долговой. М.: Российская криминологическая ассоциация. 2006. С. 108.
17. Чапаниди Е.В. Правовые аспекты охраны здоровья сельских жителей // Право и практика. 2009. №1. С.39-42.
18. Экстремизм и другие криминальные явления. М.: Российская криминологическая ассоциация 2008

Мамонтов Д.Ю. - преподаватель кафедры общеправовых дисциплин Ставропольского филиала Краснодарского университета МВД России (denger-80@mail.ru)

Mamontov, D.Y. - Lecturer, Department of general legal disciplines of the Stavropol branch of the Krasnodar University of Ministry of Internal Affairs of Russia.

УДК 343.195.3

ЛАРИН В.А.
**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ
ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ В СИТУАЦИЯХ ОСТРОЙ
СОЦИАЛЬНОЙ НАПРЯЖЕННОСТИ**

Ключевые слова: профилактика, предупреждение, общесоциальное предупреждение преступлений, политические меры, социально-экономические меры, идеологические меры, организационно-правовые меры, острая социальная напряженность, специально-криминологические мероприятия

В статье рассматриваются общесоциальные и специально-криминологические меры предупреждения преступлений, совершаемых в ситуациях острой социальной

напряженности. Показано, что среди организационно-правовых мер их предупреждения особое место занимает выявление и устранение случаев должностного бездействия или принятия заведомо необоснованных уголовно-правовых решений, повышающих латентность преступности и снижающих авторитет правоохранительных органов. Автором внесены предложения по совершенствованию системы предупреждения преступлений, совершаемых в ситуациях острой социальной напряженности.

LARIN, V.A.

WARNING SYSTEM IMPROVEMENT CRIMES COMMITTED IN A SITUATION OF ACUTE SOCIAL TENSION

***Keywords:** prevention, prevention, general social crime prevention, policies, socio-economic measures, ideological measures, organizational and legal measures, acute social tensions, specially-criminological activities*

The article deals with general social and specialized criminological measures to prevent crimes committed in situations of acute social tension. It is shown that among the organizational and legal measures to prevent them occupies a special place to identify and eliminate cases of official inaction or decision obviously unfounded criminal legal solutions that increase the latency of crime and reduce the authority of law enforcement agencies. The author made suggestions to improve the prevention of crimes committed in situations of acute social tension.

Обобщающим понятием для всех форм воздействия на преступность, таких, в частности, как профилактика, предотвращение и пресечение [1], является «предупреждение».

Признаками мер общесоциального предупреждения преступлений являются: масштабность; всеохватывающий и разносторонний характер; комплексность и взаимозависимость; непрерывность и радикальность. Благодаря этим характеристикам общее предупреждение представляет собой основу, фундамент специального предупреждения – упреждающего противостояния преступности. Общее (общесоциальное) предупреждение преступности реализует антикриминогенный потенциал общества в целом, всех его институтов.

Меры общесоциального предупреждения изучаемых преступлений в зависимости от сферы социальной жизни, на которую они направлены, реализуются в различных формах. В первую очередь необходимо выделить политические, социально-экономические, идеологические и организационно-правовые меры предупреждения.

К политическим мерам предупреждения изучаемых преступлений, на наш взгляд, следует отнести: становление и развитие новой российской государственности; упрочение демократии и начал федерализма; укрепление всех ветвей власти; реализация политической воли противостояния социально негативным явлениям и процессам в условиях конкуренции власти.

Социально-экономические меры специально не ориентированы на предупреждение преступлений в ситуациях острой социальной напряженности, однако их потенциал способен значительно повлиять на данную проблему. Это, прежде всего, меры, которые должно принимать государство в лице законодательной и исполнительной власти во взаимодействии с институтами гражданского общества и представителями бизнеса по повышению экономического благосостояния людей, снижению уровня инфляции и поддержанию социальной стабильности в обществе. К ним, на наш взгляд, следует отнести:

- снижение уровня тревожности населения в ожидании падения курса национальной валюты и укрепление ее потенциала;
- снижение уровня коррупции и криминального бюрократизма в государственных и частных учреждениях и предприятиях;
- выполнение государством социальных гарантий в виде пенсий, пособий, заработной платы и выявление фактов их невыплаты;
- активизировать материально-бытовую, трудовую и иную адаптацию вынужденных переселенцев;
- создание новых рабочих мест и обеспечение повышения уровня занятости населения;
- формирование нравственного облика человека, способного отрицать возможность приобретения материальных благ незаконным путем.

Идеологические меры предупреждения представляются актуальными в форме оказания позитивного воспитательного воздействия, прежде всего, на молодежь, так как ими совершается 77 % изучаемых преступлений.

В связи с чем, на наш взгляд, необходимо: оптимизировать работу общественных и религиозных организаций, направленную на формирование духовных ценностей населения, и их охрану; пропагандировать здоровый образ жизни, укреплять семью как социальную ячейку общества, ценности семейного общения, культурного воспитания и материальной поддержки ее членов; организовывать досуг молодежи, проводить продуманную социальную политику по охране интересов и улучшению положения детей и т.д.); изменять государственную культурно-информационную политику; вырабатывать идейные ориентиры, возрождать духовность, формировать общественную нравственность; обеспечивать надлежащих условий для социализации личности, преодоление ее социального отчуждения; формировать в общественном сознании уверенность в неотвратимости наказания за совершение преступлений; своевременно нейтрализовывать этнические, религиозные и иные криминогенные конфликты; блокировать губительное влияние неформальных объединений насильственной направленности.

Организационно-правовые меры предупреждения изучаемых преступлений на общесоциальном уровне могут предусматривать различные по направлениям и содержанию мероприятия.

А.И. Алексеев говорит о регулятивной, охранительной, воспитательной функций права, системе отраслей права предупреждения преступности, включая уголовное, уголовно-процессуальное, административное, гражданское и др. При

этом он упоминает о реализации юридических норм, составляющих правовую основу предупреждения преступности, в частности, административно-правовых санкций, проявляющихся в частной и общей превенции, а также в воздействии на конкретные криминогенные ситуации, создания обстановки, исключающей фактическую возможность продолжения противоправной деятельности [2].

Учитывая данное мнение, мы считаем, что среди организационно-правовых мер предупреждения изучаемых преступлений можно определить:

- выявление и устранение случаев должностного бездействия или принятия заведомо необоснованных уголовно-правовых решений, повышающих латентность и снижающих авторитет правоохранительных органов;

- эффективное кадрового обеспечения, устранение деформации правового сознания правоприменителей, инфантильной и нигилистической позиции населения;

- применение законных мер охраны жизни, здоровья, чести и достоинства сотрудников правоохранительных органов, искоренение установки на вседозволенность, возможность безбоязненного причинения вреда работникам правоохраны у части населения и выбора ими преступного поведения в ситуациях острой социальной напряженности;

- проведение ежеквартального уголовно-правового и криминологического мониторинга силами правоохранительных органов на предмет определения возможных очагов напряжения, возникновения «горячих точек»;

- своевременное прогнозирование и принятие мер воздействия на стадиях зарождения беспорядков в целях снижения их тяжести, предотвращения перерастания групповых нарушений общественного порядка в массовые беспорядки.

Таким образом, основой предупреждения преступлений, совершаемых в ситуациях острой социальной напряженности, является решение глобальных политических, экономических, идеологических, организационно-правовых и иных проблем, определяющих их существование. Перечисленные меры должны применяться в совокупности, взаимно дополняя друг друга и реализуясь в зависимости от изменения социально-экономической и политической ситуаций в обществе, там и тогда, где они нужны и могут принести наибольшую пользу в предупреждении преступлений, совершаемых в ситуациях острой социальной напряженности.

Специально-криминологические мероприятия предупреждения преступности должны разрабатываться и осуществляться применительно к различным видам преступлений и типам преступного поведения, различным сферам общественной жизни, различным социальным группам, отраслям хозяйства, ибо они характеризуются особенностями процессов детерминации. Меры специально-криминологического предупреждения имеют территориально-временные границы. Они строго целенаправлены, специализированы, локализованы в данных параметрах.

Специально-криминологическое предупреждение преступлений, совершаемых в ситуациях острой социальной напряженности, тесно связано с

предупреждением социальных конфликтов и иных несчастных случаев, обычно происходящих в обществе. Поэтому чтобы оказывать предупредительное воздействие с целью недопущения преступлений, необходимо выявить действия именно человека (развязывание конфликтов, создание социальных проблем, совершение насильственных действий и т.д.) и уметь отличить их от действия сил природы. Основой предупреждения изучаемых преступлений является правильное определение понятия «ситуация острой социальной напряженности», целей и принципов защиты жизни и здоровья граждан, объектов и территорий в ее условиях.

В связи с чем, считаем необходимым включить в п. 3 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» определение «ситуации острой социальной напряженности» в следующей редакции: «под ситуацией острой социальной напряженности следует понимать состояние социальной среды, вызываемое явлениями и факторами социального характера, нарушающие нормальные условия жизни населения, общественную безопасность, общественный порядок на определенной территории за определенный период времени».

Отдельные аспекты нормативно-правового регулирования чрезвычайных ситуаций, в том числе острой социальной напряженности, являются частью системы отрасли административного права, включающего систему норм, регулирующих общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся (по мере необходимости) в сфере функционирования механизма исполнительной власти или (в широком смысле) государственного управления.

Нормы, регулирующие общественные отношения в области обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях, в т.ч. острой социальной напряженности, еще не нашли своего места в административном праве и теоретическом осмыслении в качестве самостоятельного института или субинститута административного права. Только в последнее время указанная проблематика обособляется в качестве составной части института деятельности государственной администрации и рассматривается с точки зрения выделения специальных административных режимов (право социально напряженных ситуаций) [3].

Эффективность предупреждения преступлений, совершаемых в ситуациях острой социальной напряженности, на наш взгляд, во многом зависит: от уровня подготовленности субъектов к действиям в сложных, конфликтных ситуациях; их знания законодательства; умения максимально использовать свои возможности в целях обеспечения правопорядка от проявлений социального конфликта.

Следует отметить, что имеется достаточно широкий спектр уголовно-правовых средств [4], реализация которых способна существенным образом влиять на преступность в ситуациях острой социальной напряженности, снижая уровень и тяжесть последствий наступивших событий. Другое дело, что указанные уголовно-правовые нормы и институты на практике применяются не всегда, непоследовательно и несвоевременно. Кроме того, отсутствие некоторых действенных уголовно-правовых норм затрудняют процесс квалификации, тогда

как наличие конкретных составов могло бы облегчить и квалификацию, и процесс доказывания виновности в совершении преступлений в ситуациях острой социальной напряженности.

Важно отметить, что уголовный закон и его реализация выступают лишь одним из элементов, составляющих механизм социально-правового воздействия, на преступные проявления в условиях острой социальной напряженности.

В условиях необычности создавшихся ситуаций, спонтанности их развития и зачастую непредсказуемости последствий надо особо обратить внимание на то, что требование неукоснительного соблюдения законности применяемых мер включает как их строгую индивидуализацию [5], так и безусловность, решительность пресечения изучаемых преступлений.

Полагаем, что эффективность предупреждения преступлений, совершаемых в социально напряженных ситуациях, с учетом различных уровней, сфер деятельности, обстановки совершения преступлений, лиц, их совершивших, потерпевших от преступных действий, предвидения опасности наступления последствий и возможности их устранения зависит от разработки комплекса адекватных мер и мероприятий для применения различными субъектами. Важное значение приобретают также вопросы состоятельности нормативно-правовой, кадровой и материально-технической базы, справедливости, четкости и строгости назначения и применения уголовного наказания.

Литература и источники

1. Криминология: учебник / под общ. ред. А. И. Долговой. М.: Норма, 2010. С. 481.
2. Алексеев А.И. Криминология: Курс лекций. М., 1998. С. 152-157.
3. Апарина И.В. Административная преюдиция в системе юридической ответственности // Право и практика. 2011. №1. С.62-63.
4. Абызов К.Р., Гриб В.Г., Ильин И.С. Криминология: курс лекций / под ред. В.Г. Гриба. М.: Маркет ДС, 2011. С. 313.
5. См.: Шахкелдов Ф.Г. Соблюдение прав личности при расследовании некоторых категорий уголовных дел // Закон. 2006. №1. С.94-96.

Ларин В.А. - аспирант Санкт-Петербургского Юридического института (age_1955@yandex.ru)

Larin, V.A. - Graduate of the St. Petersburg Law Institute

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

УДК 347.191.43

КОМАРОВ С.С. СУБЪЕКТЫ ПРАВООТНОШЕНИЙ ПО ОКАЗАНИЮ ЖИЛИЩНО- КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ (ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА)

Ключевые слова: коммунальные услуги, ресурсоснабжающая организация, потребители коммунальных услуг, права потребителей, органы местного самоуправления

В статье рассматривается комплекс вопросов сферы гражданско-правовых отношений, возникающих в связи с предоставлением коммунальных услуг собственникам жилых помещений. Анализируя отношения, возникающие между потребителями и исполнителями коммунальных услуг, автор показал, что если собственниками многоквартирного дома не было реализовано решение о выборе способа управления многоквартирным домом, организация управления им относится к компетенции органов местного самоуправления. При этом даже в случае возложения обязанностей по предоставлению коммунальных услуг на подконтрольные организации, ответственность за качество этих услуг несут должностные лица органа местного самоуправления.

KOMAROV, S.S. SUBJECTS OF LEGAL RELATIONS TO PROVIDE HOUSING AND COMMUNAL SERVICES (CIVIL RIGHTS)

Keywords: utilities, resursosnabzhayuschaya organization, consumers of public services, consumer rights, local governments

The article deals with complex issues in the field of civil legal relations arising in connection with the provision of public services to the owners of residential premises. By analyzing the relationship between consumers and performers of public services, the author showed that if the owners of the apartment building was not implemented the decision about choosing a method of controlling the apartment building, the organization of management is the responsibility of local authorities. However, even in the case of imposing the duty to provide public services to the controlled organization, responsible for the quality of these services are officials of the local government.

Коммунальные услуги предоставляются потребителю в порядке, предусмотренном федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Правилами, на основании договора,

содержащего условия предоставления коммунальных услуг и заключаемого исполнителем с собственником жилого помещения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Существует несколько участников договорных отношений:

- ресурсоснабжающая организация (далее - РСО) и исполнитель;
- исполнитель и потребитель.

Исполнителем коммунальных услуг, согласно Правилам предоставления коммунальных услуг [1], признается юридическое лицо, независимо от организационно-правовой формы, а также индивидуальный предприниматель, предоставляющие коммунальные услуги, производящие или приобретающие коммунальные ресурсы и отвечающие за обслуживание внутридомовых инженерных систем, с использованием которых потребителю предоставляются коммунальные услуги.

Исполнителем коммунальных услуг может быть управляющая организация, товарищество собственников жилья, жилищно-строительный, жилищный или иной специализированный потребительский кооператив, а при непосредственном управлении многоквартирным домом собственниками помещений - иная организация, производящая или приобретающая коммунальные ресурсы.

Исполнитель должен предоставлять потребителю коммунальные услуги в необходимых для него объемах, надлежащего качества, безопасные для его жизни, здоровья и не причиняющие вреда его имуществу. Отношения между гражданами-потребителями и организациями-исполнителями строятся на основании заключаемых между ними договоров. При этом исполнители обязаны для удовлетворения потребностей в коммунальных услугах, со своей стороны, заключать с ресурсоснабжающими организациями договоры или самостоятельно производить коммунальные ресурсы, необходимые для предоставления коммунальных услуг потребителям. Для того, чтобы не нарушать своих обязанностей по доставке коммунальных ресурсов потребителю, они должны самостоятельно или с привлечением других лиц обслуживать внутридомовые инженерные системы, с использованием которых предоставляются коммунальные услуги потребителю; устранять аварии, а также выполнять полученные заявки потребителей.

Правила предоставления коммунальных услуг, принятые в соответствии с Законом РФ от 07.02.1992 №2300-1 «О защите прав потребителей», устанавливают круг обязанностей исполнителя коммунальных услуг по отношению к потребителям (разд. IV Правил предоставления коммунальных услуг). За нарушение прав потребителей (например, на информацию об исполнителе, об услугах и пр.) предусмотрена административная ответственность.

Согласно п. 4 Правил предоставления коммунальных услуг, коммунальные услуги предоставляются потребителю в порядке, предусмотренном законодательством, на основании договора, содержащего условия оказания коммунальных услуг и заключаемого исполнителем с

собственником жилого помещения. При этом обязательства по предоставлению коммунальных услуг надлежащего качества возникают у исполнителя перед всеми потребителями [2] (п. 5 Правил предоставления коммунальных услуг).

Ресурсоснабжающая организация - юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, а также индивидуальный предприниматель, осуществляющие продажу коммунальных ресурсов.

Потребителем жилищно-коммунальных услуг является каждый человек, проживающий в жилом помещении. Соответственно, качество оказываемых услуг касается непосредственно любого субъекта жилищных правоотношений, однако недостаточная информированность населения, а также низкая правовая культура, не позволяют в достаточной мере способствовать формированию обширной правоприменительной практики в отношении реализации правовых гарантий осуществления гражданских прав и обязанностей субъектами в сфере предоставления этих услуг [3].

Потребителями жилищно-коммунальных услуг являются граждане, которые имеют жилищные права (право собственности на квартиру или дом, право пользования жильем по договору социального найма, право пользования служебным жильем и другие).

Закон «О защите прав потребителей» действует в отношении коммунальных услуг, оказываемых потребителям соответствующими службами или организациями, даже если гражданин состоит в них на основе членства.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе обеспечивают защиту прав и законных интересов потребителей коммунальных услуг, а также услуг, касающихся обслуживания жилищного фонда. Кроме того, на данные органы возложена и обязанность контроля за исполнением жилищного законодательства, использованием и сохранностью жилищного фонда [4].

Необходимо отметить, что исполнитель коммунальных услуг определяется исходя из выбранного способа управления многоквартирным домом. Однако не во всех случаях такой способ выбран.

Статьей 18 Федерального закона от 29.12.2004 №189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» [5] установлено, что орган местного самоуправления, в соответствии с положениями статьи 161 ЖК РФ, проводит до 1 мая 2008 года открытый конкурс по выбору управляющей организации, если собственниками помещений в многоквартирном доме до 1 января 2007 года не выбран способ управления многоквартирным домом или принятое такими собственниками решение о выборе способа управления многоквартирным домом не было реализовано.

Таким образом, в случае, если собственниками многоквартирного дома не было реализовано решение о выборе способа управления многоквартирным домом, организация управления многоквартирным домом, относится к компетенции органов местного самоуправления [6]. К организации управления такими домами относится, в том числе, предоставление коммунальных услуг.

Для оказания коммунальных и иных услуг органы местного самоуправления создают подконтрольные организации, зачастую это муниципальные унитарные предприятия, которым передается необходимая материальная база.

Согласно части 2 статьи 18 указанного выше закона ранее возникшие обязательства организаций, отвечающих за управление, содержание и ремонт многоквартирного дома, сохраняются до момента возникновения обязательств, связанных с управлением многоквартирным домом в соответствии с положениями раздела VIII ЖК РФ.

Таким образом, созданные органами местного самоуправления предприятия являются исполнителями коммунальных услуг вплоть до момента выбора способа управления многоквартирным домом. Однако на практике складывается иная ситуация.

Перечень услуг по содержанию общего имущества в многоквартирном доме содержится в Правилах, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13.08.2006 №491. Основанием возникновения правоотношений в жилищно-коммунальной сфере является договор, который должен быть заключен между исполнителем и потребителем. Однако такие договора зачастую не заключаются, а предприятия взимают плату за содержание общего имущества многоквартирного дома по перечню услуг, утвержденному органом местного самоуправления, который не соответствует перечню, указанному в Правилах содержания общего имущества.

В качестве примера можно привести следующий случай. Так, в отношении директора МУПа было вынесено постановление об административном правонарушении, предусмотренном ст.7.22 КоАП РФ (нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений), поскольку в нарушение п.11 Правил содержания общего имущества и п.3.2.13 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных постановлением Госстроя РФ от 27.09.2003 №170, у входных дверей в многоквартирные дома имелась наледь. Обязанность по содержанию и ремонту многоквартирных домов на МУП возложена нормативным актом органа местного самоуправления.

Жилищная инспекция прекратила производство по делу в связи с отсутствием в деяниях директора состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.22 КоАП РФ, указав, что МУП не является исполнителем коммунальных услуг, поскольку отсутствуют подтверждающие это документы. Минэкономразвития в разъяснениях указывает, что обязанность по содержанию общего имущества многоквартирного дома не может быть возложена нормативным актом органа местного самоуправления.

Указанная ситуация существенным образом ущемляет права потребителей на получение услуг по содержанию общего имущества в полном объеме. Более того, не имеется единой практики определения в подобных ситуациях исполнителя услуг для привлечения его к предусмотренной законом ответственности [7].

На наш взгляд, так как организация управления многоквартирным домом до выбора собственниками способа управления лежит на органе местного самоуправления, то обязанность по предоставлению коммунальных услуг и содержанию общего имущества в установленном порядке лежит на органе МСУ. Таким образом, орган местного самоуправления, возлагая обязанности на МУПы по оказанию указанных услуг в неполном объеме, является их исполнителем в остальной части.

Возложение указанных обязанностей на подконтрольные организации в неполном объеме, должно вести к привлечению к ответственности должностных лиц органа местного самоуправления [8]. В противном случае изложенная выше ситуация ведет к нарушению прав потребителей

Литература и источники

1. Постановление Правительства РФ от 23.05.2006г. №307 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам» // Российская газета. 2006. 1 июня
2. См. напр.: Абесалашвили М.З. Роль акта приемки-передачи в договоре аренды недвижимого имущества. Региональная политика в России на современном этапе. Майкоп, 2010. С.7-11.
3. См.: Баранова Н.Д. Правовые гарантии при осуществление гражданских прав и обязанностей субъектами жилищных правоотношений в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг // Адвокат. 2010. №5. С. 34-48.
4. Никонорова Е.С. Статья 7.22 КОАП в регулировании жилищных правоотношений // Административное право. 2010. №4. С. 83-94.
5. Федеральный закон от 29.12.2004 №189-ФЗ (ред. от 30.07.2010) «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 22.12.2004) // Собрание законодательства РФ. 2005. №1 (часть 1). Ст. 15.
6. Письмо Минэкономразвития РФ от 19.01.2010 №Д23-105 «Об управлении многоквартирными домами» // Законодательные и нормативные документы в ЖКХ. 2010. №3.
7. См.: Абесалашвили М.З. Альтернативные формы управления многоквартирными домами // Право и практика. Краснодар. 2009. №1. С.13-18.
8. Габараева Н.В., Эртель А.Г. Судебный контроль при реализации мер административного принуждения // Экономические и гуманитарные исследования регионов. 2011. №1. С.52-63.

Комаров С.С. - аспирант кафедры гражданско-правовых дисциплин Волгоградской академии государственной службы (skomarov@mail.ru)
Komarov, S.S. - Graduate student of civil-law disciplines of the Volgograd Academy of Public Administration

ЦАКОЕВ А.А.
ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЕДЕНИЯ
ИГОРНОГО БИЗНЕСА В РОССИИ

Ключевые слова: азартные игры, регулирование игорного бизнеса, игорные зоны, лицензирование, незаконное предпринимательство

В статье рассмотрены политико-правовые, гражданские и экономические аспекты процесса формирования российской государственной политики в сфере регулирования игорного бизнеса. Автор выделил основные этапы эволюции государственного регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр, показал, что созданные к настоящему времени правовые нормы выполняются неудовлетворительно. Выход из сложной ситуации в сфере регулирования азартных игр автор видит в активизации государства, проявлении им «политической воли», а также в обеспечении реального привлечения к ответственности (которую еще надо закрепить в законе) нарушителей правил игорной деятельности.

TSAKOEV, A.A.
PROBLEMS OF STATE REGULATION
OF GAMBLING BUSINESS IN RUSSIA

Keywords: gambling, regulation of gambling, gaming zones, licensing, illegal business

The article deals with the political and legal, civil and economic aspects of the formation of the Russian state policy in the sphere of regulation of gambling. The author outlined the main stages in the evolution of state regulation of the organization and conduct of gambling, showed that by far the rule of law are performed unsatisfactorily. Out of a difficult situation in the regulation of gambling author sees in the activation state, the manifestation of their "political will", as well as in ensuring credible accountability (which still need to fix in the law) violators of the rules of gambling.

Необходимость установления правил ведения игорного бизнеса назрела в масштабе государства только к 2006 году (вспомним, что власти Москвы издали акт, устанавливающий именно правила ведения игорного дела, а не только правила его разрешения и налогообложения, еще в 1996г. [1]).

29 декабря 2006г. был принят ФЗ РФ №244 «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ» [2]. Он вступил в

силу с 1 января 2007г. и с незначительными изменениями от 24 июля 2009г. [3] действует по настоящее время.

Впервые в истории отечественного законодательства об играх закон прямо определил направления, по которым осуществляется государственное регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр. Среди них - установление порядка осуществления этой деятельности и соответствующих ограничений, обязательных требований к участникам игорных отношений; выделение территорий, предназначенных для осуществления названной деятельности; выдача лицензий на определенные виды игровой деятельности; выявление, запрещение и пресечение деятельности лиц, осуществляющих игорную деятельность с нарушением законодательства о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр.

Закон в корне изменил подход государства к игорному делу. Ранее разрешалось создавать игорные заведения на территории всей страны при условии выполнения лицензионных требований. Теперь государство, оценив морально-разлагающие и негативные материальные последствия от азартных игр для некоторых граждан из разных слоев населения, прежде всего, из необеспеченных, разрешило сохранить азартные игры по всей стране только если они проводятся в букмекерских конторах и тотализаторах. В первом случае - это азартные игры, в которых участник игры заключает пари с организатором игры, а во втором случае - это азартные игры, в которых организатор игр организует заключение пари между участниками этих игр. Таким образом, на всей территории России, согласно рассматриваемому закону, вправе функционировать только два вида игорных заведений, которые обеспечивают участникам условия для одного вида азартной игры - заключения пари: основанного на риске соглашения о выигрыше, где исход зависит от события, относительно которого неизвестно, наступит оно или нет. Все иные азартные игры не могут организовываться вне специальных территорий, которых в России было определено четыре.

Таким образом, осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр, кроме упомянутых зон, невозможно, как ранее, на всей территории страны, а возможно только в игорных зонах. Закон говорит об этом предельно ясно: «Игорные заведения (за исключением букмекерских контор и тотализаторов) могут быть открыты исключительно в игорных зонах». По мысли законодателя, игорные зоны должны были быть созданы до 1 июля 2007г., но, очевидно, что это была излишне оптимистичная дата, так как на создание таких многоэлементных объектов явно недостаточно шести месяцев.

Все функционирующие в момент издания этого закона игорные заведения, отвечающие требованиям, определенным в нем, могли продолжить свою деятельность только до 30 июня 2009г. Игорные заведения, не соответствующие требованиям, определенным в данном законе, должны были завершить свою деятельность к 1 июля 2007 г. При этом выдача лицензий прежнего типа, с момента вступления закона в силу, прекращалась. Выданные

прежде и действующие на 1 января 2007 г., лицензии продлевались до 30 июня 2009г., независимо от реального срока окончания их действия для соответствующих требованиям нового закона лицензиатов.

Во исполнение ФЗ РФ №244 «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений некоторые законодательные акты РФ» было издано Постановление Правительства РФ №376 «Об утверждении положения о создании и ликвидации игорных зон» от 18 июня 2007 г. [4], закрепившее соответствующий порядок. На основании этого порядка в течение 2007-2009 гг. были созданы все четыре предусмотренные законом игорные зоны: «Азов-Сити» на границе Ростовской области и Краснодарского края [5], «Янтарная» в Калининградской области [6], «Сибирская монета» в Алтайском крае [7] и «Приморье» в Приморском крае [8]. Однако функционировать в течение 2010 г. начала только первая зона - «Азов-Сити».

И уже с 2010 г. заинтересованными лицами ведется работа по переносу игровой зоны «Азов-Сити» на побережье Черного моря, в район Анапы. Причем данное предложение находит сторонников среди депутатов Государственной Думы РФ, а также среди членов Правительства РФ. Полагаем, что они должны знать, что и ФЗ РФ №244 «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений некоторые законодательные акты РФ», и Постановление Правительства РФ №376 «Об утверждении положения о создании и ликвидации игорных зон» содержат норму о запрете ликвидации игорных зон в течение десяти лет с момента ее создания. Следовательно, обращаться к вопросу о переносе зоны «Азов-Сити» можно будет не ранее 2017 г.

Итак, начало складывания положительного (разрешительного) законодательства об игорном бизнесе связывается с разрешением создавать юридические лица, имеющие право заниматься любыми видами деятельности. Затем государство обложило игорное дело налогами, что означало, во-первых, фактическое наличие и открытое (неподпольное) функционирование субъектов, занимающихся игорным делом на территории России, а, во-вторых, признание государством возможности заниматься таким видом деятельности. Это значимо, поскольку такое признание имело место при одновременном наличии административного запрета на участие в азартных играх и их организацию и уголовного запрета на организацию игорных домов (притонов) и азартных игр.

Декриминализация отмечено сферы началась в 1996г., когда был принят УК РФ (вступивший в силу с 1 января 1997г.). Отмена административного запрета имела место с 1 января 2002г. - с момента вступления в силу КоАП РФ. К 2010г. все три направления развития положительного (разрешительного) законодательства об игорном бизнесе: гражданско-правовое регулирование, установление правил налогообложения игорного бизнеса и закрепление правил его лицензирования, приобрели современный вид. Кроме того, появилось специальное регулирование ведения игорного дела.

В настоящее время предложенная законодателем модель соотношения интересов тех игроков, которые умеют играть, не вредя своему физическому и психическому здоровью, материальному благополучию членов семьи, и тех, кто этого не умеет, не дает ожидаемого эффекта. Поскольку игорные зоны не начали функционировать даже вполсилы, возможности реализации своих досуговых интересов в виде участия в азартных играх лишены как первые, так и вторые игроки. Но если благополучные граждане могут себе позволить все-таки побывать в открытой зоне «Азов-Сити» с ее двумя казино или отправиться за границу, то игроки из малообеспеченной среды переместились в подпольные клубы с игровыми автоматами. И здесь можно воочию наблюдать, что весь многовековой отечественный опыт борьбы с азартными играми совсем не учтен современными правоохранительными органами.

Известно, что в дореволюционной России, при наличии запретов, игра процветала во всех слоях населения по той причине, что нормы об ответственности либо попросту не применялись, либо имели ничтожные санкции, применение которых все равно не давало должного эффекта. В современной России клубы с игровыми автоматами успешно маскируются под интернет-кафе и заполняют собой помещения, в которых иногда по много лет до этого находились хозяйственные, продуктовые и иные магазины, закусочные, парикмахерские и т.д.

Организация игорных заведений вне игорных зон на сегодняшний день может подпадать под действие ст.159 УК РФ - мошенничество, ст. 171 УК РФ - незаконное предпринимательство. Однако проблема применения на практике данных составов, как отмечает Л.Боровик, заключается в сложности разграничения уголовных преступлений от административных правонарушений [9]. О том же пишет И.Н. Романова: «В УК РФ преступления, связанные с нарушением законодательства о проведении игр и пари, обособленно не выделены. Однако ряд правонарушений, связанных с этой сферой, подпадает под признаки преступлений ... однако применение указанных норм [УК РФ] на практике может быть затруднено» [10].

Вид и размер административной ответственности ничтожно малы и не сопоставимы с прибылью, приносимой таким видом деятельности, поэтому заведения с игровыми автоматами могут закрываться правоохранительными органами, но вскоре открываются вновь теми же, или другими организаторами, которые заранее закладывают возможность несения административной ответственности в расходы на организацию своей деятельности.

Таким образом, участие в азартных играх на сегодняшний день не запрещено ни административным, ни уголовным законодательством. Организация лотерей, функционирование букмекерских контор и тотализаторов разрешены повсеместно с соблюдением установленных условий. Организация и проведение иных азартных игр также разрешены, но только в специальных территориях. Уголовной ответственности за нарушение правил об организации и проведении азартных игр не предусмотрено, что приводит к парализации действия правил об организации азартных игр. Для выхода из

сложившейся ситуации требуется политическая воля, направленная, во-первых, на выполнение уже существующих норм об игорном деле (например, о десятилетнем сроке функционирования игорной зоны без страха быть ликвидированной), а, во-вторых, на реальное привлечение к ответственности (которую еще надо закрепить в законе) нарушителей правил игорной деятельности.

Литература и источники

1. См., напр.: Распоряжение мэра Москвы №97-РМ «О порядке содержания казино на территории г. Москвы» от 29.02.1996г. // Вестник мэрии Москвы. 1996. №7 (1309). С.3-15.
2. ФЗ РФ №244 «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ» от 29 декабря 2006г. // Собрание законодательства РФ. 2007. №1 (часть I). Ст. 7.
3. ФЗ РФ №244 «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений некоторые законодательные акты РФ» от 29 декабря 2006г. в редакции ФЗ РФ №211 от 24 июля 2009г. // Справочная правовая система «Консультант Плюс».
4. Постановление Правительства РФ №376 «Об утверждении положения о создании и ликвидации игорных зон» от 18 июня 2007 г.// Собрание законодательства РФ. 2007. №26. Ст. 3181.
5. Распоряжение Правительства РФ №1945-р от 29 декабря 2007 г. // Собрание законодательства РФ. 2007. №53. Ст. 6667.
6. Распоряжение Правительства РФ №13-р от 17 января 2008 г. // Собрание законодательства РФ. 2008. №3. Ст. 212.
7. Распоряжение Правительства РФ №155-р от 9 февраля 2008 г. // Собрание законодательства РФ. 2008. №7. Ст. 631.
8. Распоряжение Правительства РФ №213-р от 20 августа 2009 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. №35. Ст. 4275.
9. Боровик Л. Проблемы правового регулирования азартных игр // Вестник молодых ученых. Приложение к журналу «Известия ИГЭА». Иркутск, 2006. №2 (4). С. 21.
10. Романова И.Н. К вопросу об ответственности за нарушения законодательства в сфере организации и проведения азартных игр и пари // Реформа уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. К 10-летию передачи УИС из ведения МВД в ведение Минюста и 15-летию со дня принятия Закона Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы». Сб. мат-лов межвузовской науч-практ. конференции, 27 ноября 2008 г.: В 2 ч. Рязань, 2009. Ч.2. С. 108.

Цакоев А.А. - заместитель председателя Верховного Суда Республики Северная Осетия-Алания (tsakoev@inbox.ru)

Tsakoev, A.A. - Deputy Chairman of the Supreme Court of the Republic of North Osetia-Alania

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340.135

ЕПИФАНОВ А.Е., ДЖАМБАЛАЕВ Я.Р. ОСОБЫЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Ключевые слова: безопасность государства, особые государственно-правовые режимы, политический режим, правовой режим, компетенции специальных органов,

В статье разъясняется необходимость института особого государственно-правового режима, предопределенная объективной возможностью возникновения крупномасштабных экстремальных ситуаций социально-политического или природно-техногенного характера. Показано, что перед современной Россией по-прежнему стоит задача более развернутой регламентации института особого государственно-правового режима (чрезвычайного, военного и т.п.), принятия дополнительных законов, соответствующих новым социально-политическим и правовым реалиям, а также разработки четкого понятийного аппарата и терминологии в этой сфере.

EPIFANOV, A.E., DZHAMBALAEV, Y.R. SPECIAL STATE-LEGAL REGIMES IN DOMESTIC THEORY OF LAW

Keywords: security of the state, state-specific legal regimes, the political regime, the legal regime of competence of special bodies,

The article explains the need to institute a special public-legal regime predefined objective possibility of a large-scale emergency situations socio-political or natural manmade. It is shown that in front of modern Russia is still the task of the more complete regulation of the institute of special public-legal regime (emergency, military, etc.), additional laws corresponding to the new socio-political and legal realities, as well as the development of a clear conceptual apparatus and terminology in this area.

В жизнедеятельности любого государства возникают ситуации непредвиденного, произвольного изменения состояния общественных отношений, устранение которых является функциональной обязанностью органов государственной власти и местного самоуправления. Подобного рода изменения могут быть глобальными по значимости, существенными и малозначимыми, в определенной степени прогнозируемыми или абсолютно неожиданными для населения и органов государственной власти. Кроме того,

они могут иметь как позитивный, так и негативный характер.

Обеспечение внутренней безопасности всегда являлось важнейшей функцией государства [1]. Не подлежит сомнению, что в современном обществе эта 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, так как действие именно экономических и социально-культурных рычагов направлено на устранение первопричин нестабильности социальной системы. Но использование исключительно этих рычагов и недооценка возможностей применения политических и правовых методов обедняет арсенал возможных средств предотвращения, либо локализации кризисных ситуаций и ликвидации их последствий.

В последнее время значительную угрозу для безопасности России приобрел международный и внутренний терроризм, бандитизм, иные криминальные проявления организованных преступных групп. Нельзя не признать огромным ущерб, ежегодно наносимый российскому государству авариями, катастрофами и стихийными бедствиями.

Таким образом, подчеркивая очевидную значимость вышеперечисленных и иных катаклизмов в жизнедеятельности государства и общества, следует указать на необходимость постоянной разработки новых вариантов совершенствования комплексов защиты власти и населения от подобных явлений, эффективного реагирования и нейтрализации последствий чрезвычайных ситуаций, создающих угрозу безопасности людей, их правам и свободам, конституционному строю страны. Соответственно, в современных российских условиях, отличающихся повышенной нестабильностью общественно-политической обстановки в отдельных регионах, возрастает роль именно политико-правовых средств в обеспечении государственной, общественной и личной безопасности.

Если изменения общей ситуации, в целом, незначительны и находятся в границах допустимой нормы, то они обычно нейтрализуются мерами государственно-управленческого характера. В тех случаях, когда негативные изменения любого вида выходят из-под контроля и не могут быть нейтрализованы обычными мерами, органы государственной власти должны иметь возможность применения особых, специфических мер государственно-управленческого реагирования, совокупность которых определяют как «особые государственно-правовые режимы».

С учетом существующих точек зрения, следует признать, что есть все основания для понятийной дифференциации политического и государственного режима, а также признания государственного режима составной частью политического [2]. При этом следует согласиться, что правовой режим выступает органической частью не только политического режима, но и государственного [3].

Термином «особый государственно-правовой режим» обозначаются

особенности правового регулирования общественных отношений, непосредственно связанных с основами общества и государства, в условиях экстремальной ситуации с помощью специфического сочетания определенных юридических средств и способов. Это режим жесткого ограничения, в котором доминирующее место занимают нормы чрезвычайного законодательства, состоящие преимущественно из запретов, обязанностей, правовых ограничений и т.д.

Правовые режимы, при помощи которых происходит перестройка юридического инструментария, можно определить как специальные правовые режимы, которые обладают своей спецификой, возводящей на базе отраслевых режимов права собственную регулятивную конструкцию. Говорить о специальном правовом режиме можно лишь тогда, когда он получил свое законодательное закрепление. Как правило, в законе определяются вид режима; его носитель; условия введения; субъект, осуществляющий режимное управление; режимные меры.

Специальные правовые режимы могут быть классифицированы:

а) по уровню юридического закрепления - на федеральные и субъектов федерации; б) по территориальной распространенности - на режимы, действующие на всей территории России, на территории субъектов федерации и на территории органов местного самоуправления; в) по времени действия - на постоянные, временные и срочные; г) по объекту-носителю - на режимы территорий, режимы видов деятельности и др.

В Российской Федерации под особым государственно-правовым режимом следует понимать вводимый в соответствии с федеральным законодательством временный специальный правовой режим функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений, а также жизнедеятельности населения на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях, где возникли особые (чрезвычайные) ситуации или обстоятельства, создающие реальную угрозу основам общества и государства.

Особый государственно-правовой режим может быть рассмотрен на двух уровнях: институциональном (как особое сочетание юридических средств и приемов регулирования) и государственно-управленческом (как особый порядок деятельности государственных органов, призванный обеспечить соблюдение установленных правил).

Институционально-правовой уровень особого государственно-правового режима закрепляется в нормативных актах при помощи императивных запретительных, ограничительных и обязывающих норм, способов и типов правового регулирования и характеризует юридическое положение субъектов, порядок приобретения и реализации ими своих прав, особенности юридической связи субъектов, а также юридический статус носителя режима (территории). Тем самым создаются «режимные правила» поведения, включающие в себя порядок: осуществления гражданами своих конституционных прав и свобод (проживания, передвижения, потребления материальной и духовной пищи);

ведения хозяйственной деятельности; проведения охранных, защитных и спасательных мероприятий и т.д.

Нормы права, составляющие основу особого государственно-правового режима, можно разделить на две группы. К первой относятся нормы, регулирующие:

1) порядок проведения отдельных подготовительных мероприятий, направленных на предупреждение возникновения условий особого государственно-правового режима жизнедеятельности;

2) поведение граждан и должностных лиц в условиях особого государственно-правового режима;

3) порядок применения юридических средств, с помощью которых обеспечивается должное поведение граждан и должностных лиц в условиях особого государственно-правового режима.

К другой группе относятся правовые нормы, регулирующие: 1) организацию и деятельность органов общей компетенции в условиях особого государственно-правового режима; 2) организацию и деятельность органов отраслевой компетенции; 3) компетенцию специальных органов в условиях государственно-особого правового режима.

Из приведенной классификации видно, что правовые нормы, регулирующие общественные отношения в условиях особого государственно-правового режима, по предмету регулирования могут относиться к конституционно- и административно-правовым.

Российское законодательство об особых государственно-правовых режимах представлено (в той мере, в какой соответствует Основному Закону России), в Федеральных законах: «О полиции», «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации», «О государственной границе», «О безопасности», «О федеральных органах правительственной связи и информации», «Об обороне», «О мобилизационной подготовке и мобилизации», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «Об охране окружающей природной среды», «О радиационной безопасности», «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» и др.

Вместе с тем, перед современной Россией по-прежнему стоит задача более развернутой регламентации института особого государственно-правового режима (чрезвычайного, военного и т.п.), принятия дополнительных законов, соответствующих новым социально-политическим и правовым реалиям, а также разработки четкого понятийного аппарата и терминологии в этой сфере.

Можно констатировать, что особый государственно-правовой режим должен характеризоваться наличием следующих признаков: 1) особый объект воздействия; 2) введение режима на определенной территории; 3) издание специальных нормативных правовых актов; 4) создание специальных органов управления (и форм особого управления); 5) применение усиленных мер охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности; 6)

возникновение особых правоотношений, вызывающих изменение правового статуса субъектов. При этом введение особого государственно-правового режима опосредовано особыми условиями.

Существующие представления о понятии особых (экстремальных, чрезвычайных) условий в основном сводятся к следующему. Одни авторы связывают такие условия с чрезвычайными мерами охраны государственного строя, другие берут за основу повышенное по степени опасности состояние угрозы безопасности граждан, материальным и культурным ценностям [4].

Существующее многообразие терминов объясняется не только недостаточной научной проработкой обозначаемых понятий, но и тем, что при рассмотрении одних и тех же объектов, явлений, условий различные авторы используют различные дефиниции, стремятся отразить те их признаки, которые наиболее полно и точно отражают складывающуюся неординарную обстановку. Между тем, четкое определение и толкование вышеперечисленных терминов имеет не только теоретическое, но и практическое значение. В смысловом значении словосочетание «особые условия» означает общее отличие, необычность обстановки, в которой что-нибудь происходит или произошло.

Неординарная обстановка особого государственно-правового режима требует введения чрезвычайных мер охраны общественного порядка, поскольку обычными способами и мерами не представляется возможным обеспечить должный правопорядок. По своему значению эти меры можно разделить на четыре группы:

- 1) меры, связанные с наделением органов чрезвычайными положениями;
- 2) меры, связанные с возложением на физических и юридических лиц дополнительных обязанностей в целях ликвидации последствий чрезвычайной обстановки и стихийных бедствий и оказания содействия государственным органам (установление карантина; привлечение к трудовой и транспортной обязанностям; проведение реквизиции имущества; расселение граждан, пострадавших от стихийных бедствий и др.);
- 3) меры, связанные с ограничением правового статуса;
- 4) меры, определяющие повышенную ответственность в условиях особого государственно-правового режима.

При этом необходимо учитывать: во-первых, усиленные меры охраны общественного порядка и обеспечения национальной безопасности применяются только при особых (чрезвычайных) условиях; во-вторых, данные меры являются временными и действуют только на срок особого государственно-правового режима; в-третьих, они влекут дополнительные ограничения отдельных прав граждан; в-четвертых, они основаны на правовых установлениях и применяются строго в рамках закона.

На основании изложенного, можно выделить следующие характерные черты особого государственно-правового режима:

1. Правовую основу особого государственно-правового режима составляет Конституция РФ, российское законодательство, а также общепризнанные принципы и нормы международного права, гарантирующие

демократичность режима в соответствии с идеями правового государства.

2. По своей сущности и социальному назначению особый государственно-правовой режим служит орудием осуществления государственно-правовой политики, направленной на стабилизацию общественного строя и укрепление государственности, на недопущение перерастания режима в диктатуру; выступает важным элементом любого типа (вида) политического и государственного режима, носит универсальный характер для всех видов форм государства.

3. Необходимость института особого государственно-правового режима предопределена объективной возможностью возникновения в процессе развития общества и государства крупномасштабных экстремальных ситуаций социально-политического или природно-техногенного характера, создающих реальную, чрезвычайную и неизбежную угрозу безопасности личности, общества или государств в целом.

4. Целями и задачами особого государственно-правового режима являются предупреждение и устранение последствий социально-политических и природно-техногенных кризисов; обеспечение личной безопасности граждан и защита их прав и свобод; обеспечение основ конституционного строя, общественной и государственной безопасности; восстановление законности и правопорядка.

5. Особый государственно-правовой режим предусматривает: характерный набор юридического инструментария и таких методов, как императивный, метод запретов, субординации и властного приказа, метод гарантий и др. Эти методы позволяют эффективно регулировать деятельность государственных структур, их должностных лиц, граждан и организаций в особых (чрезвычайных) условиях; создание особых (чрезвычайных) органов власти, наделенных широким объемом полномочий по преодолению кризисной ситуации и непосредственно отвечающих за исполнение особого государственно-правового режима; применение экстраординарных, так называемых «чрезвычайных мер», в рамках вводимого особого государственно-правового режима, направленных на восстановление и обеспечение жизнедеятельности и правопорядка в особых (чрезвычайных) условиях; создание «режима правовых ограничений». Правоограничительные меры определяют весь облик особого государственно-правового режима.

6. Особый государственно-правовой режим отличает особый краткосрочный и территориальный характер функционирования.

7. Особый государственно-правовой режим предполагает наличие специальных форм государственного и международного контроля за законностью его применения.

8. Особый государственно-правовой режим находит свое выражение в функциях: регулятивная, проявляющаяся в формировании прав и обязанностей участников (субъектов) общественных отношений, складывающихся в особых (чрезвычайных) условиях; охранительная, связанная с непосредственной охраной тех социальных ценностей, на которые происходит посягательство при

возникновении особых (чрезвычайных) ситуаций и обстоятельств; превентивная, заключающаяся в том, что чрезвычайные меры особого государственно-правового режима способствуют предупреждению особых (чрезвычайных) ситуаций и обстоятельств; стабилизирующая, направленная на упорядочение и нормализацию последствий кризисных событий; ограничительная, выражающаяся в установлении запретов, обязанностей, ограничений прав и свобод граждан и юридических лиц.

9. Выбор того или иного вида особого государственно- правового режима зависит от степени интенсивности воздействия угрозы на безопасность временного аспекта протекания чрезвычайных процессов; масштабности; комплексности угрожающей опасности, ее влияние на различные сферы общественной жизни; разнопорядковости последствий, их цепной характер.

Анализ российского права позволяет сделать вывод, что законодательство закрепляет три основных разновидности особого государственно-правового режима: чрезвычайное, военное и «особое» положение.

Тенденцией развития института особого государственно-правового режима является унификация и специализация его видов с учетом исторической и национальной практики его применения.

Литература и источники

1. См. напр.: Закон РФ от 05.03.1992 №2446-1 (ред. от 07.03.2005) «О Безопасности» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. №15. Ст.769.
2. Вопрос о соотношении политического и государственно- правового режима тесно связан с дискуссией середины 60-х начала- 70-х годов о соотношении государственной и политической власти.
3. См.: о правовых режимах: Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т, Т.1. М., 1981; Вопленко Н.Н. Социалистическая законность и применение права. Саратов, 1983; Исаков В.Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы // Проблемы теории государства и права. М., 1987; Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы. Вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. №1. и др
4. См.: Цыганков А.П. Современные политические режимы: структура, типология, динамика: учеб. пособие для вузов. М., 1995. С.11.

Епифанов А.Е. - доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Волгоградского государственного университета, (mvd-djat@mail.ru)

Джамбалаев Я.Р. - кандидат юридических наук, доцент кафедры юридических дисциплин Дагестанского государственного университета

Epifanov, A.E. - Doctor of Law, Professor, Professor of Constitutional and Municipal Law of Volgograd State University

Dzhambalaev, Y.R. – PhD in Law, assistant professor of legal disciplines Dagestan State University

ДОЛГОПЯТ А.О.
**ЗНАЧЕНИЕ ПРИНЦИПА ЗАКОННОСТИ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО
ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Ключевые слова: принцип законности, административные правонарушения, административная ответственность, производство по делам об административных правонарушениях, публичные правоотношения, судопроизводство

В статье автором раскрывается значение принципа законности в производстве по делам об административных правонарушениях. Делается вывод о значимости принципа законности. Показано, что современная судебная практика сталкивается с коллизиями, содержащимися в противоречивых разъяснениях высших судебных инстанций. В первую очередь, это негативно отражается на проблемах применения правовых норм.

DOLGOPYAT, S.A.
**VALUE THE PRINCIPLE OF LEGALITY IN THE PROCEEDINGS IN
CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES**

Keywords: the principle of the rule of law, administrative offenses, administrative liability, proceedings on administrative offenses, public relations, legal proceedings

In the article the author reveals the importance of the principle of legality in proceedings before courts concerning administrative offenses. The conclusion about the importance of the principle of legality. It is shown that modern jurisprudence faces collisions contained in the contradictory explanations of the higher courts. First of all, it has a negative impact on the problems of application of the law.

В современных условиях правоприменения остро ставится вопрос о соблюдении законности. Законность – такое состояние жизни общества, при котором существует качественное, непротиворечивое законодательство, а принятые в установленном порядке нормы права уважаются и исполняются органами власти, должностными лицами, организациями и гражданами. Принцип законности подвергается изменениям на протяжении всего периода его существования применительно к той или общественно-экономической формации, в которой он действуют.

Уровень законности зависит, прежде всего, от деятельности органов исполнительной власти и ее должностных лиц.

Одним из важных элементов укрепления законности является совершенствование производства по делам об административных правонарушениях. В последние годы претерпел значительные изменения КоАП

РФ. Тем не менее, остались нормы, регламентирующие реализацию принципа законности в производстве по делам об административных правонарушениях, содержание которых способствует возникновению новых вопросов, как в теоретическом плане, так и в правоприменительной деятельности.

Прежде всего, обратимся к мнению ученых-процессуалистов, которые исследовали содержание принципа законности применительно к осуществлению гражданского судопроизводства. Их взгляды, несомненно, оказывают влияние на реализацию принципа законности в производстве по делам об административных правонарушениях.

Идея о строгом соблюдении процессуальных законов прививалась с трудом в теории гражданского процесса [1]. В то время, когда был принят ГПК РСФСР 1923 года, существовал взгляд на процессуальный закон как на технические нормы. На необязательность некоторых процессуальных норм указывали многие советские ученые [2]. Такая позиция признавала допустимым стремление некоторых судей «усовершенствовать», «рационализировать» процессуальные правила, оправдывала нигилизм по отношению к процессуальным законам и возможность отступления от их содержания, что вновь стало актуальным в России на протяжении последнего десятилетия.

Именно принцип законности подталкивал законодателя к принятию новых нормативных правовых актов, которые способствовали бы укреплению процессуальной дисциплины у судей, участников процесса и иных лиц судопроизводства.

В последующие годы, определяя место принципа законности в системе принципов права, ученые-процессуалисты высказывали различные мнения. Так, А.Т. Боннер считает, что принцип законности является универсальным принципом; все иные принципы «имеют более узкий и в достаточной степени специализированный аспект действия. Какая бы норма права не применялась в судебной или иной деятельности, одновременно соблюдается принцип законности» [3].

Другие ученые, подчеркивая самостоятельность принципа законности, все же не придают ему характер всеобъемлющего принципа. В частности, М.Г. Авдюков считал, что законность является одним из принципов, непосредственно конкретизирующих задачи судопроизводства. В то же время он подчеркивал, что «в общей системе принципов гражданского процесса законность не занимает особого положения» [4]. Такая противоречивость во взгляде на место принципа законности в системе принципов гражданского процесса не может вызвать согласие с данной точкой зрения, особенно при рассмотрении проблем реализации принципа законности в производстве по делам об административных правонарушениях.

В.М. Семенов, с одной стороны, считал, что принцип законности пронизывает все право, его отрасли и претворяется в жизнь в деятельности всех органов государства, в том числе судов, но с другой стороны, полагал, что принцип законности применительно к правосудию имеет специфическое

выражение и содержание и осуществляется как принцип независимости судей и подчинения их только закону. В итоге ученый делал вывод о наличии в правосудии и принципа законности, и принципа независимости судей и подчинения их только закону [5]. Безусловно, соединение двух принципов (законности и независимости судей и подчинения их только закону) в одно целое, тем самым, отрицание их самостоятельности, неверно хотя бы потому, что реализация принципа законности осуществляется не только судами, но и иными полномочными субъектами права.

Современные ученые-процессуалисты, с одной стороны, определяя важность принципа законности, с другой стороны, утверждают, что нарушение принципа независимости судей, например, будет являться также нарушением принципа законности [6].

Нам представляется, что принцип законности должен венчать все принципы производства по делам об административных правонарушениях в правовом государстве. Означает ли это поглощение принципом законности всех иных принципов права? Думается, нет. Если бы принцип законности «вбирал» в себя все иные принципы, то смысла в наличии этих иных принципов не было бы. Безусловно, масштабность принципа законности показывает, что он охватывает своим содержанием всю деятельность лиц, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях. Соответственно нарушение, например, принципа презумпции невиновности, в конечном счете, влечет за собой нарушение и принципа законности. Однако отдельные стороны (границы) производства по делам об административных правонарушениях определяются иными принципами производства, которые более четко выражают его сущность, более ясно показывают значение действий лиц, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях.

Подчеркнем, что принцип законности нашел свое отражение в ст. 1.6 КоАП РФ, из анализа которой можно сделать несколько выводов о соблюдении принципа законности применительно к деятельности лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях.

Во-первых, обязанность рассматривать дела об административных правонарушениях при строжайшем соблюдении порядка, регламентированного КоАП РФ (арбитражными судами – АПК РФ и КоАП РФ). Процессуальные отношения в отличие от иного правомерного поведения могут иметь место исключительно в правовой форме.

Прежде всего, обозначим, что согласно ст.245 ГПК РФ к числу дел, возникающих из публичных правоотношений, относятся шесть категорий дел. Все категории дел определяются ГПК РФ как производства по делам, возникающим из публичных правоотношений [7]. Вместе с тем, Верховный Суд РФ обратил внимание, что «ГПК РФ не определяет порядок производства по делам об административных правонарушениях, в том числе и порядок рассмотрения жалоб на постановления, вынесенные по делам об административных правонарушениях» [8]. Указанные виды производств

регламентированы КоАП РФ, а в случае рассмотрения дел арбитражными судами – АПК РФ и КоАП РФ.

Подчеркнем, что в ст.245 ГПК РФ обозначается такая категория дел, как «иные дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к ведению суда». Соответственно не исключается ссылка на возможность отнесения производства по делам об административных правонарушениях к иным делам, возникающим из публичных правоотношений, но регламентированным иными федеральными законами, в частности, КоАП РФ. Стало быть, к «иным» делам, определенным в ст.245 ГПК РФ, можно отнести, в том числе дела о привлечении к административной ответственности и дела об оспаривании постановлений, решений о привлечении к административной ответственности. Порядок же рассмотрения этой категории дел урегулирован не ГПК РФ, а КоАП РФ. При этом подчеркнем, что общие нормы ГПК РФ (глава 25) при обжаловании постановлений по делам об административных правонарушениях применяются в дополнение к институту специальной жалобы, регламентированному КоАП РФ[9].

Обратившись к производству по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах, видим, что ст.202 АПК РФ четко установлено, что дела о привлечении к административной ответственности рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренного АПК РФ, с особенностями, установленными в главе 25 АПК РФ и КоАП РФ.

Такой различный подход к регламентации производства по делам об административных правонарушениях, нашедший отражение в ГПК РФ и АПК РФ, вызывает, по меньшей мере, недоумение. В данной ситуации нам представляется более правильной позиция, согласно которой производство по делам об административных правонарушениях должно быть четко обозначено в ст.245 ГПК РФ как производство по делам, возникающим из публичных правоотношений. Производство по делам об административных правонарушениях полностью отвечает всем признакам производства по делам, возникающим из публичных правоотношений [10]: публично-правовой характер, обязательный субъект – административный орган, облеченный властными полномочиями, суть производства – проверка законности привлечения к административной ответственности либо законности вынесенного акта о привлечении к административной ответственности, особенности доказывания – возложение бремени доказывания вины лица, привлекаемого к административной ответственности, на лицо, которое полномочно возбуждать дело об административном правонарушении, облегченный доступ гражданина к правосудию путем установления специальных процессуальных сроков обращения в суд, порядка подготовки дела к рассмотрению и самого рассмотрения дела; инквизиционная следственная роль суда (истребование необходимых доказательств и документов, которые недоступны гражданину), осуществление судом иных мер по собственной инициативе).

Во-вторых, важным условием осуществления принципа законности в производстве по делам об административных правонарушениях является не только правильное, но и единообразное применение законодательства при разрешении дел об административных правонарушениях. Несмотря на то, что производство по делам об административных правонарушениях обеспечивается не только судьями, но и даже в большей степени (в количественном плане) должностными лицами административных органов, все субъекты, рассматривающие дела об административных правонарушениях, ориентируются на разъяснения применения КоАП РФ, содержащиеся в постановлениях Пленумов ранее действовавших высших судебных инстанций. Отчасти это происходит в силу предусмотренной КоАП РФ возможности обжалования постановления должностного лица административного органа в судебном порядке, а судам соответственно необходимо руководствоваться разъяснениями высших судебных инстанций для обеспечения единообразного применения законодательства.

Подчеркнем, что в ст.304 АПК РФ четко закреплено, что судебные акты арбитражных судов, вступившие в законную силу, подлежат изменению или отмене, если при рассмотрении дела в порядке надзора Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации установит, что оспариваемый судебный акт нарушает единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права. К сожалению, такой аналогичной нормы не содержится ни в ГПК РФ, ни в КоАП РФ. Нам представляется, что четко установленное в ст. 304 АПК РФ правило об изменении или отмене судебных актов, если оно нарушает единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права, было бы целесообразно перенести в КоАП РФ, обозначив, что судебное постановление по делу об административных правонарушениях, вступившее в законную силу, подлежит изменению или отмене, если при рассмотрении дела в порядке надзора Президиум Верховного Суда Российской Федерации установит, что оспариваемое постановление нарушает единообразие в толковании и применении судами норм права. Думается, аналогичная норма должна быть и в ГПК РФ.

Проблема единообразия применения законодательства открывает путь к еще более значимой проблеме: единства судебной системы, которая в последнее время была успешно разрешена. Современная судебная практика сталкивалась с коллизиями, содержащимися в противоречивых разъяснениях высших судебных инстанций. В первую очередь, это негативно отражалось на проблемах применения норм КоАП РФ и АПК РФ в части регулирования производства по делам об административных правонарушениях [11].

В-третьих, важным условием реализации принципа законности применительно к деятельности лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях, постоянное совершенствование норм КоАП РФ.

Совершенствование КоАП РФ происходит, в том числе и в связи с реализацией права законодательной инициативы. Высшие судебные инстанции

активно вносили предложения по совершенствованию правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях. Так, в аппарате Высшего Арбитражного Суда РФ по обращению Совета Государственной Думы ежегодно рассматриваются немалое количество законопроектов, касающихся регулирования административных отношений [12]. Верховный Суд РФ вносил на рассмотрение проект Кодекса об административном судопроизводстве. Современный Верховный Суд, думается, также активно будет реализовать право законодательной инициативы.

Таким образом, принцип законности является одним из самых значимых принципов, находящий свое выражение в нормах, регламентирующих производство по делам об административных правонарушениях.

Литература и источники

1. Авдюков М.Г. Принцип законности в гражданском судопроизводстве. М., 1970. С. 36.
2. Браденбургский Я. Предисловие // Рындзюнский Р. Техника гражданского процесса. М., 1924. С. 111.
3. Боннер А.Т. Принцип законности в советском гражданском процессе. М., 1989. С. 16.
4. Авдюков М.Г. Принцип законности в гражданском судопроизводстве. М., 1970. С. 4.
5. Семенов В.М. Конституционные принципы гражданского судопроизводства. М., Юридическая литература, 1982. –152 с.
6. Шамшуринов Л.Л. Принципы гражданского (арбитражного) процессуального права: проблемы понятия, классификации, значение в совершенствовании законодательства и отправлении правосудия // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. №7. С. 2-6.
7. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации /под ред. М.А. Викут. М.: Издательство Юрайт, 2012 // СПС «ГАРАНТ»
8. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» с изменениями и дополнениями //Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2003. №3.
9. Панкова О.В. Настольная книга судьи по делам об административных правонарушениях. М.: Проспект, 2010. С.191-192.
10. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (ст.245 ГПК РФ) /под ред. М.А. Викут. М.: Издательство Юрайт, 2012 // СПС «ГАРАНТ»
11. См.: Габараева Н.В., Эртель А.Г. Судебный контроль при реализации мер административного принуждения // Экономические и гуманитарные исследования регионов. 2011. №1. С.52-63.

12. Ермошин Г.Т. Проблемы обеспечения независимости судебной власти. Сб.: Судебная реформа в России. М.: Городец, 2007. С. 27-28.

Долгопят А.О. - мировой судья судебного участка № 239 Прикубанского внутригородского округа г. Краснодара (age 1955@yandex.ru)

Dolgopyat, A.O. - the magistrate court plot number 239 Prikubansky intra-district of Krasnodar

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342.4:41.64

**АБДРАШИТОВ В.М.
ПРЕЦЕДЕНТ КАК НОВЫЙ ИСТОЧНИК РОССИЙСКОГО
ПРАВА И СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

Ключевые слова: права человека, судебная система, судебная защита, Конституционный суд, Европейский суд по правам человека, прецедент

В статье исследована проблема прецедента как нового источника российского права. Автор анализирует процесс сближения и возникновения тесных связей с европейской правовой и судебной системой, переноса международных принципов и норм на российскую почву. В статье обоснован вывод о том, что следование прецедентам не только прямо соответствует требованиям независимости и беспристрастности суда, но и выражает самую суть судебной политики, а именно последовательность, правовую стабильность и преемственность принимаемых решений.

**ABDRASHITOV, V.M.
PRECEDENT AS A NEW SOURCE OF RUSSIAN
RIGHTS AND MODERN PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT
OF HUMAN RIGHTS**

Keywords: human rights, the judicial system, judicial protection, the Constitutional Court, the European Court of Human Rights precedent

The paper studies the problem of precedent as a new source of Russian law. The author analyzes the convergence process and the emergence of closer ties with the European legal and judicial system, the transfer of international principles and standards on Russian soil. The paper substantiates the conclusion that the following precedents not only directly meets the requirements of independence and impartiality of the court, but also expresses the very essence of judicial policy, namely consistency, legal stability and continuity of decisions.

Анализируя содержание положений п.4 ст.15 и ст.46 Конституции РФ, можно прийти к выводу, что каждому гражданину предоставлено право на судебную защиту как в рамках российской судебно-правовой системы, так и в межгосударственных судебных органах защиты прав и свобод. Последнее возможно при условии того, что к моменту обращения в последние инстанции, исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты [1]. К указанному стоит добавить, что, согласно ст.ст. 1,7 Европейской Конвенции 1950 года (далее ЕК), государство, после ратификации положений

ЕК принимает на себя двойное обязательство. Оно состоит не только в исполнении запрета сторонами по делу на оговорки общего характера, но и в обязанности последовательно модернизировать собственное законодательство, правоприменительную практику и принимать соответствующие исполнительные мероприятия на основе постановлений Европейского суда по правам человека. Более того, указанные государства, в первую очередь, должны незамедлительно ликвидировать все имеющиеся нарушения прав и свобод и положения законодательных и иных актов.

Таким образом, в соответствии с положениями п.4 ст.15, 46 Конституции РФ и ст. ст.1, 13, 57 ЕК, а также ФЗ «О ратификации ЕК о защите прав человека и основных свобод» от 30 марта 1998 года, на граждан РФ распространилась юрисдикция Европейского суда по правам человека, в который они получили возможность обращаться с жалобами на нарушения своих прав в силу признания РФ *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней (Ст. 1 ФЗ от 30.03.98 г.).

Далеко не лишним будет указать, что такое сближение и возникновение еще более тесных связей с европейской правовой и судебной системой, а также с европейским обществом, перенос международных принципов и норм на благодатную российскую почву уже начали давать свои определенно позитивные результаты [2]. Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ в своих правоприменительных актах приводят отдельные положения статей, идеи Международного пакта и Конвенции, прямо ссылаясь на международные акты, а в последние годы и непосредственно и на решения Европейского Суда по правам человека [3].

Наиболее ярким примером, заслуживающим особого внимания, является постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 года по жалобе гражданина Маслова В.И., в котором Конституционный Суд использовал полную трактовку статьи 6 Конвенции, данную неоднократно в ряде решений Европейского Суда. Думается, следует отметить особо, что в Европейском Суде по правам человека, как и в любом другом суде, считается нормальным следовать прецеденту, особенно там, где сами факты и обстоятельства нового дела очевидны или достаточно отличны. Суд, по сути, (и в данном случае, независимо от того, использует ли он соответствующую терминологию или нет) обращается к известной технике «установления различий» и «нахождения сходства» с ранее рассмотренными случаями.

Представляется возможным указать, что, как у Европейского Суда по правам человека, так и у национальных судов существует достаточно причин следовать прецедентам. Европейский Суд неоднократно отмечал этот факт. Вновь он особо подчеркнул указанное обстоятельство в рамках дела *Cossey*, обратив внимание на то, что, в первую очередь, это «делается в интересах правовой стабильности и глубокого упорядоченного развития практики применения Конвенции, а если схожие дела будут разрешаться по-разному, - это может привести к неравенству перед законом» [4].

Указанное выше не оставляет никаких сомнений, что это может идти вразрез с законными, и вполне оправданными и обоснованными, по своей сути, ожиданиями тех, кто обращается к правосудию за помощью и защитой. Причем, в случае с обращениями российских граждан в Европейский Суд по правам человека, - это последняя надежда на совершение справедливости или, так называемая, «последняя линия защиты». С другой стороны, как нам видится, такая попытка вполне «законно» может рассматриваться противниками прецедента, как стремление Суда взять на себя законодательные функции, т.е. выполнить задачу, порученную соответствующему демократически избранному законодательному органу.

Безусловно, указанное будет противоречить самой идее самоограничения судьи Европейского Суда, которая основана на концепциях разделения властей и верховенства закона. В этой связи, хотелось бы отметить, что следование прецедентам не только прямо соответствует требованиям независимости и беспристрастности суда, но и выражает самую суть судебной политики, а именно последовательность, правовую стабильность и преемственность принимаемых решений.

Видимо, в сложившейся ситуации не будет лишним напомнить, что, согласно английской доктрине самого прецедента, каждый суд обязан принять к обстоятельствам любого рассматриваемого дела *ratio decidendi* (*Ratio decidendi* (лат.) – букв. – разумные решения, а в нашем случае – квалификация, мотивировка) любого прежнего решения вышестоящего судебного органа. А суды апелляционной инстанции (исключая Палату Лордов) связаны обязательным характером своих собственных предыдущих решений.

Между тем, представители континентальной правовой системы часто упрекали (да и продолжают время от времени это делать) подобный порядок, по их мнению, за существующую жесткость или даже, в некотором смысле, излишнюю косность. Думается, стоит отметить, что континенталисты, наверно, не замечали, что из одного из главных правил *stare decisis* делаются важные исключения, что судьи судов общего права стремятся основывать свое решение на фактах именно конкретного рассматриваемого дела, тогда как судьи судов континентального права вынуждены выводить и формулировать свои решения из абстрактных норм; что с 1966 года Палата Лордов может позволить себе отступать от собственных предыдущих решений, когда это представляется правильным; что наличие существенных различий между обстоятельствами двух дел позволяет суду «провести различие» между ними и, таким образом, избежать связанности прецедентом [5].

Отдельных представителей английской правовой семьи, в свою очередь, может ввести в заблуждение линия тех континентальных авторов и судов, которые практически постоянно догматически твердят, что не признают и не используют доктрины прецедента, поскольку, лишь незначительное число судебных решений, в некотором смысле, могут приобрести обязательную силу. Представляется, что, по большей степени, ввиду того, что они образуют обычное право, а суды, в конечном итоге, не являют и никоим образом не

должны выступать в качестве законодателей, и тем более, как-либо замещать их функции. Видится, вполне обоснованным, что это ограниченный взгляд на ситуацию, поскольку, он, в первую очередь, не учитывает того, что в действительности континентальные суды обычно и достаточно часто следуют прецедентам, причем, как своим собственным, т.е. сформулированным ими самими, так и прецедентом вышестоящих судов. В качестве примера, думается, не лишним было привести то, как с нетерпением нижестоящие суды отдают разъяснения, рекомендации и комментарии по практике отправления правосудия по отдельным категориям дел. Так, ни для кого не секрет, как рассматриваются дела о возмещении вреда, причинённого здоровью потерпевшего источником повышенной опасности, принадлежащего государству или, например, сложные по определению, арбитражные дела о возмещении НДС при экспорте товаров, возмещение излишне уплаченных сумм налогов и сборов. Эти примеры приведены только для того, чтобы проиллюстрировать современную российскую судебную практику, а если же обратиться к зарубежной практике, то картина становится ещё более очевидной.

Очевидно, что доктрина прецедента «растет и развивается», более того, дает позитивные результаты в Европейском Суде по правам человека, и как следствие, оказывает существенное влияние на судебную и правовую системы государств, которые являются участниками ЕКПЧ. Данная тенденция, как представляется, заслуживает, на наш взгляд, еще более глубокого и обстоятельного рассмотрения, анализа и дальнейшего изучения, чем это краткое исследование.

Литература и источники

1. См.: ФЗ «О ратификации Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод» от 3.03.98г.» Собрание законодательства РФ №14, 06.04.98. Раздел 1. Ст. 1514, а также Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Т.2. М., 2000. С. 442.
 2. См.: Шахкелдов Ф.Г. Практика Европейского суда по правам человека по применению презумпции невиновности обвиняемого // Юрист-Правоведь. 2006. №2. С.59-63.
- Информационное письмо ВАС РФ №1-7. СМП-1341 от 20 декабря 1999г. «Об основных положениях, применяемых Европейским Судом по правам человека при защите имущественных прав и права на правосудие».
3. Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. Т.1. М., 2000. С.206.
 4. Отчет о практике Европейского Суда по правам человека. Отдельные решения. Т.1. М., 2001. С.27.

Абдрашитов В.М. - кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории права и государства Волгоградского государственного университета (г.

Волгоград)

Abdrashitov, V.M. – PhD in Law, Associate Professor of the Theory and History of Law and State, Volgograd State University (Volgograd)

УДК 342.565.2/716

**КОРОТЕНКО Т.А.
О ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ ПО ВОПРОСУ
КОНСТИТУЦИОННОСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ ОГРАНИЧЕНИЯ
НА ПОЛУЧЕНИЕ БЕСПЛАТНО ВТОРОГО ВЫСШЕГО
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Ключевые слова: права человека, Конституционный суд, право на образование, второе высшее образование, бесплатное образование

В статье осуществлен анализ ряда решений Конституционного суда России. Автор показал, что толкование конституционных норм, связанных с правом граждан на бесплатное высшее образование, не всегда отвечает интересам самих граждан, а действия законодателя и правоприменителя нельзя назвать последовательными и логичными. Это не способствует эффективной гарантированности реализации конституционного права граждан на высшее образование в России. Обоснован вывод о том, положения законодательства об образовании, ограничивающие право на бесплатное высшее профессиональное образование на конкурсной основе первоначальностью и однократностью его получения, требуют более четкого согласования с конституционными и международно-правовыми нормами.

**KOROTENKO, T.A.
ABOUT THE POSITION OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE
RUSSIAN FEDERATION ON CONSTITUTIONALLY ESTABLISHED
LIMITATIONS FOR FREE SECOND HIGHER EDUCATION**

Keywords: human rights, the Constitutional Court, the right to education, the second higher education, free education

The article presents the analysis of a number of decisions of the Constitutional Court of Russia. The author showed that the interpretation of constitutional provisions related to the right of citizens to free higher education, not always in the interest of the citizens, and the actions of the legislator and the law enforcer can not be considered consistent and logical. This is not conducive to the effective implementation of the warranty constitutional right to higher education in Russia. The conclusion that the provisions of the education law restricting the right to free higher professional education on a competitive basis initially and single receipt, require coherence with the constitutional and international legal norms.

Право граждан Российской Федерации на высшее профессиональное образование закреплено в ст. 43 Конституции РФ [1], в соответствии с которой каждый имеет право на образование и каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии. Указанное право отнесено Конституцией РФ к числу неотъемлемых и непосредственно действующих прав человека, признаваемых и гарантируемых государством.

Согласно ст. 4 Закона РФ «Об образовании» одной из основных задач законодательства РФ в области образовании является обеспечение и защита конституционного права граждан РФ на образование [2]. При этом под образованием понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (цензов). Таким образом, образование, независимо от его уровня, всегда включает два компонента: обучение и воспитание, результатом действия которых является приобретение соответствующего образовательного уровня.

Конституция РФ относит общепризнанные принципы и нормы международного права к составной части правовой системы РФ. В международной стандартной классификации образования под термином «образование» понимается любая целенаправленная и систематическая деятельность, преследующая своей целью удовлетворение потребностей в обучении; организованная и обладающая преемственностью коммуникация, преследующая цель обучения [3].

Таким образом, реализация права на высшее образование направлена на удовлетворение гражданином своих потребностей в получении знаний, навыков, способностей и соответствующего воспитания.

Среди международных правовых актов, регулирующих право граждан на образование, особое внимание заслуживают Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., а также Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 1966 года [4]. Они предусматривают, что для полного осуществления права на высшее профессиональное образование необходимо, чтобы оно было одинаково доступным для всех на основе способностей каждого путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования.

Декларация о праве на развитие, принятая ООН 4 декабря 1986 г., предусматривает, что государства должны принимать на национальном уровне все необходимые меры для осуществления права на развитие и обеспечить, в частности, равенство возможностей для всех в том, что касается доступа к образованию. При этом в целях ликвидации всех социальных несправедливостей должны быть проведены соответствующие экономические и социальные реформы [5].

Доступность высшего профессионального образования в России, прежде всего, определяется возможностью его бесплатного получения вследствие низкого уровня доходов большей части населения нашей страны. Как отмечает Ю.Е. Кастель, в общем массиве международных стандартов прав и свобод личности особое место занимают стандарты в области образования [6]. В этой связи объем права на бесплатное высшее профессиональное образование определяется количеством учебных часов и требованиями к содержанию образования, предусмотренных федеральными государственными образовательными стандартами высшего профессионального образования.

Пункт 3 ст. 5 Закона об образовании и п. 4 ст. 2 Закона о высшем образовании, гарантируя получение бесплатного высшего образования, содержат оговорку «если гражданин получает его впервые». Однако Конституция РФ, провозглашая право граждан на бесплатное высшее образование, устанавливает только одно требование – конкурсную основу его получения. В условиях мирового экономического кризиса, когда многим специалистам приходится изменить профессиональную направленность чтобы сохранить доходы от трудовой занятости, получение бесплатно второго высшего профессионального образования приобретает особую актуальность.

Согласно п. 3 ст. 20 Закона об образовании наличие любого другого профессионального образования не может служить основанием для отказа в приеме граждан в образовательное учреждение профессионального образования. Поскольку здесь не указано «профессионального образования другого уровня», то под «любым другим профессиональным образованием» понимается и профессиональное образование того же, или данного, уровня.

Также отсутствие бланкетных норм при описании в ст. 43 Конституции РФ права на высшее образование не дает права законодателю дополнять и уточнять, а тем более ограничивать это право на высшее образование. В этой связи, справедливо утверждение Н.А. Бриллиантовой о том, что «изменение законодателем воли народа во имя даже целесообразности и вполне рациональных экономических соображений ... может считаться фактом покушения на власть народа, непосредственно выраженную на референдуме 12 декабря 1993 г. ... поэтому законодатель, принимая закон, регулирующий правоотношения в области образования, обязан был изложить реализацию конституционного права граждан на образование в точном соответствии с конституционными гарантиями, не изменяя, а только детализируя правовой механизм осуществления конституционного порядка получения того или иного уровня образования» [7].

В этой связи особый интерес вызывает противоположная позиция Конституционного Суда РФ по данному противоречию.

Так, Конституционный Суд РФ в Определении от 22 мая 1996 г. № 69-О по жалобе Цицулина Алексея Юрьевича и в Определении от 22 мая 1996 г. № 70-О по жалобе Машенцева Алексея Валентиновича указал: «Одновременное участие в конкурсе лиц с высшим образованием и лиц, его не имеющих, не обеспечивало бы последним равных возможностей для

поступления в вуз, т.е. делало бы его менее доступным, а следовательно, ущемляло бы их право на получение бесплатного высшего образования. В целях обеспечения законных интересов таких лиц ограничение законом прав граждан, имеющих высшее образование, в получении второго бесплатного высшего образования вполне правомерно» [8].

Однако нельзя согласиться с тем фактом, что наличие у граждан высшего образования создает для них существенные преимущества при поступлении в вуз, поскольку в действительности вступительные испытания в вуз проводятся не по дисциплинам высшего образования, а по школьным предметам согласно программам среднего (полного) общего образования. Так, что выпускники школ оказываются более подготовленными к сдаче вступительных экзаменов, чем выпускники вузов, которые изучали общеобразовательную программу, как минимум, более пяти лет назад.

Также по логике Конституционного Суда РФ лица, имеющие среднее профессиональное образование, тоже обладают преимуществом при поступлении в вуз по сравнению с лицами, окончившими школу. Однако законодательство об образовании не устанавливает запрет на получение бесплатного высшего профессионального образования лицами, имеющими среднее профессиональное образование, а наоборот расширяет гарантии доступности высшего образования, предоставляя право выпускникам техникумов обучаться по сокращенным программам. Как отмечает И.В. Тяпкина: «в подобных ситуациях выпускники профильных колледжей и общеобразовательных школ имеют абсолютно неравные позиции при поступлении» [9]. И это также создает ситуацию нарушения прав отдельных абитуриентов. Однако Конституционным Судом РФ на данное обстоятельство внимания не обратил.

Также, согласно п. 7 ст. 50 Закона об образовании, граждане РФ вправе неоднократно получать бесплатное профессиональное образование по направлению государственной службы занятости, что, руководствуясь указанной позицией Конституционного Суда РФ, тоже может ставить граждан, имеющих высшее образование и не имеющих его, в неравные условия. Таким образом, согласиться с мнением Конституционного Суда РФ по данному вопросу нельзя по указанным причинам. Необходимо подчеркнуть, что указанные позиции высказаны Конституционным Судом РФ в определениях об отказе в принятии к рассмотрению жалоб, которые в отличие от постановлений Конституционного Суда РФ не содержат результатов полного, всестороннего и объективного исследования жалобы и решения, содержащего исчерпывающие мотивы и основания его вынесения.

Еще одна позиция Конституционного Суда РФ по вопросу конституционности установления ограничения на получение бесплатно второго высшего профессионального образования содержится в Определении от 15 апреля 2008 г. № 274-О-О по жалобе Кузнецова Станислава Владимировича. В нем, в частности, отмечено: «конституционно значимой целью является обеспечение (на основе равенства и в зависимости от способностей каждого)

максимально широкого доступа к высшему образованию ... федеральный законодатель, устанавливая гарантии прав граждан в области высшего профессионального образования с учетом имеющихся у государства финансовых ресурсов в целях обеспечения для лиц, не имеющих высшего образования, бесплатного получения такого образования, вправе предусмотреть в качестве условия обучения граждан в государственных вузах за счет бюджетных средств получение гражданином образования данного уровня впервые» [10].

Таким образом, Конституционный Суд РФ ставит реализацию конституционного права каждого на получение бесплатного высшего образования в зависимость от имеющихся у государства финансовых ресурсов. Это является недопустимым, поскольку в соответствии со ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, они определяют смысл, содержание и применение законов, а ст. 43 Конституции РФ не устанавливает финансовых условий действия права на бесплатное высшее образование.

При этом, как следует из позиции Конституционного Суда РФ, предоставление Конституцией РФ права каждому на бесплатное высшее профессиональное образование в действительности не должно гарантировать каждому гражданину такого права, а только обеспечивать стремление к удовлетворению потребностей как можно большего количества граждан в получении высшего образования. Однако с этим нельзя в полной мере согласиться, поскольку, следуя этой логике, предусмотренное ст. 20 Конституции РФ право каждого на жизнь может рассматриваться только в целях максимально широкого обеспечения права на жизнь, не гарантируя его отдельным гражданам.

Также неоднозначной является ситуация, когда гражданин первое высшее образование получил на платной основе, а второе высшее образование желает получить бесплатно. В данном случае при получении первого высшего образования государство никаких затрат на его обучение не производило и в этой связи указанная позиция Конституционного Суда РФ, основанная на принципе нехватки бюджетных средств, является не в полной мере логичной и требует корректировки.

Таким образом, толкование конституционных норм, связанных с правом граждан на бесплатное высшее образование, не всегда отвечает интересам самих граждан, а действия законодателя и правоприменителя нельзя назвать последовательными и логичными, что в целом не способствует эффективной гарантированности реализации конституционного права граждан на высшее образование в нашей стране.

Необходимо отметить, что в некоторых зарубежных странах требование платы за получение второго высшего образования является правом высшего учебного заведения, а не его обязанностью [11]. К тому же, как справедливо отмечает М.А. Каплюк, «соблюдение запрета на получение второго высшего образования бесплатно на практике зачастую представляется затруднительным,

поскольку единого реестра выпускников и студентов вузов в нашей стране не существует» [12].

По нашему мнению, государство должно стремиться к введению всеобщего бесплатного высшего образования, поскольку желание граждан повысить свой профессиональный уровень необходимо поощрять. В данном случае, чем больше гражданин приобретет знаний, навыков и способностей, чем более он будет воспитан, тем больше будет человеческий капитал нашей страны, объемы которого оказывают значительное влияние на темпы развития экономики, науки и техники и, как следствие, способствуют повышению социально-экономического уровня жизни в стране.

В этой связи положения законодательства РФ об образовании, ограничивающие право на бесплатное высшее профессиональное образование на конкурсной основе первоначальностью и однократностью его получения, требуют более четкого согласования с конституционными и международно-правовыми нормами.

Литература и источники

1. Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 150.
3. Международная стандартная классификация образования: МСКО-1997. Париж: ЮНЕСКО, 1998. – 37с. С.20.
4. Документы международного права по вопросам образования / сост.: Ю.А. Кудрявцев, Г.А. Лукичев, Т.Ю. Тихомиров и др.; под ред. Г.А. Лукичева и В.М. Сырых. М.: Готика, 2003. С. 29–35.
5. Филиппов В.М. Законодательство об образовании. Документы международного права по вопросам образования. В 2 т. Т. 1 / В.М. Филиппов и др. М., 2003.
6. Кастель Ю.Е. Международно-правовые стандарты в области образования // Российский юридический журнал. 2001. № 1. С. 145.
7. Бриллиантова Н.А., Архипов В.В. Получение платного и бесплатного профессионального образования: проблемы и попытка их преодоления // Законодательство и экономика. 2008. № 9.
8. Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1992-1996. М., 1997.
9. Тяпкина И.В. Гарантии реализации конституционного права на профессиональное образование // Право и образование. 2009. № 2. С. 68.
10. СПС «Консультант-Плюс».
11. Особенности современного развития высшего образования в ведущих странах мира / под ред. Ю.Г. Татура. М.: Исследовательский центр по проблемам качества подготовки специалистов, 1994. С. 53.
12. Каплюк М.А. Федеральные государственные высшие учебные заведения: понятие и особенности административно-правового статуса: монография / под

ред. проф. В.В. Денисенко. Рост. гос. ун-т путей сообщения. Ростов н/Д, 2007.
С. 10.

Коротенко Т.А. - соискатель Ростовского юридического института МВД
России (Ростов-на-Дону)

Korotenko, T.A. - Researcher Rostov Law Institute of the Ministry of Interior of
Russia (Rostov-on-Don)

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

УДК 342.56

КАЧМАЗОВ О.Х., ЦОРИЕВА Е.С. ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В КОНТЕКСТЕ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ

Ключевые слова: судебная власть, федеральные суды, суды субъектов федерации, мировые суды, федеративное устройство, разграничение компетенции в федерации

В статье на материалах судебной системы рассмотрен вопрос о разграничении компетенции между системой федеральных органов государственной власти и системой органов государственной власти субъектов федерации. Авторы обосновали вывод о том, что в России, с учетом характера ее государственно-территориального устройства, судебная власть должна быть представлена не только на федеральном, но и на региональном уровне.

KACHMAZOV, O.H., TSORIEV, E.S. PROBLEMS OF THE JUDICIARY IN THE CONTEXT OF RUSSIA FEDERATIVE STRUCTURE

Keywords: the judiciary, federal courts, federal subjects, magistrates' courts, the federal structure, the distribution of powers in the federation

The article on the material of the judiciary considering the distribution of powers between the federal authorities and the system of state authorities of the Federation. The authors justified the conclusion that in Russia, given the nature of its state-territorial structure, the judiciary should be provided not only at the federal but also at the regional level.

Принцип разделения властей в федеративном государстве предполагает не только разделение власти по горизонтали, но и по вертикали. В последнем случае важнейшим является вопрос о разграничении компетенции между системой федеральных органов государственной власти и системой органов государственной власти субъектов федерации. Это в полной мере относится и к разграничению компетенции судов, существующих на федеральном уровне и в субъектах федерации. Учитывая особенности российской модели федеративного государства, вопрос о том, являются ли суды, созданные в субъектах Российской Федерации, их собственными судами либо это звенья единой федеральной судебной системы, только территориально расположенные в субъектах федерации, для России имеет большое значение.

По мнению З.П. Шхагапсоева, одним из противоречивых вопросов,

относящихся к институционализации системы органов государственной власти субъектов РФ, является вопрос о том, входят ли в нее судебные органы [1]. Конституция Российской Федерации не содержит норм, посвященных судебной системе субъектов РФ. Ситуация, при которой в государстве с федеративной формой устройства отсутствует в конституции страны какое-либо упоминание об органах судебной власти ее субъектов, в юридической литературе толкуется либо как недостаток регулирования, либо как намеренный, хотя и косвенный отказ федеративного государства от наличия судебных органов у субъектов [2].

В этой связи, по правильному мнению Петровой Н.И., не очень логично ставить вопрос о наличии судебных органов у субъектов РФ, об их месте в системе органов государственной власти субъектов РФ в зависимости от того, есть ли на этот счет прямые указания в тексте конституции страны [3]. Тем более, что из совокупного смысла ст. 1, 10, ч. 2, 3 ст.11, ч.1 ст. 77, ст.128 Конституции Российской Федерации, можно сделать вывод о возможности вхождения судебных органов в систему органов государственной власти субъектов РФ. Принцип федерализма, закрепленный в Конституции Российской Федерации, является преопределяющим в специфике судебной системы России.

Таким образом, применительно к проблеме организации судебной системы субъектов РФ можно констатировать наличие определенного правового пробела. Так, с одной стороны, законодатель допускает возможность существования судов субъектов РФ и, стало быть, реализацию ими судебной власти, а с другой - не разрешает вопросы судебного строительства в федеративном государстве.

Присоединимся к С.Г. Павликову, разделяющему мнение большинства ученых, полагающих, что в России, с учетом характера ее государственно-территориального устройства, судебная власть должна быть представлена не только на федеральном, но и на региональном уровне [4]. Анализируя конституционно закрепленные принципы разделения государственной власти и федеративного устройства России, С.Г. Павликов приходит к выводу, что наличие судов (или судей) субъектов Российской Федерации, со своей компетенцией, является велением Конституции Российской Федерации [5].

Но само по себе признание необходимости и реального существования судебных органов субъекта РФ не дает однозначного ответа на вопрос о том, можно ли их представить как самостоятельную ветвь власти в субъекте РФ. При поисках путей решения проблемы нельзя оторваться от таких ключевых положений, как единство правового пространства государства, целостность судебной системы России, недопущение наличия совершенно независимых, обособленных друг от друга судебных систем России и субъектов РФ и введения новых видов судов на уровне субъектов РФ [6]. Это учитывают и те авторы, которые полагают, что судебная система России складывается из двух подсистем судов: федеральных судов и судов субъектов РФ [7], что в России законодательно оформлено создание судебной системы субъектов РФ [8].

Следует отметить, что на вопрос о наличии в субъектах РФ собственной

судебной системы официально дан отрицательный ответ, выраженный в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации. Исследуя положение ч. 1 ст. 74 Устава - Основного Закона Читинской области о том, что судебная система области входит в судебную систему Российской Федерации, Суд сформулировал правовую позицию, согласно которой «действующая судебная система представляет собой единую судебную систему, поскольку в ней не выделены в качестве самостоятельных судебные системы субъектов Российской Федерации. В этой связи выражение «судебная система области» не означает создания какой-то особой областной судебной системы, наряду с единой судебной системой Российской Федерации, которая установлена и действует на основе соответствующих предписаний Конституции и законодательства Российской Федерации» [9]. В дальнейшем Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подтверждал данную позицию.

Вместе с тем, изложенная правовая позиция Конституционного Суда РФ не означает запрет на наличие судов субъекта РФ. Из смысла ч.3 ст.118 Конституции Российской Федерации следует, что судебная система Российской Федерации устанавливается федеральным конституционным законом. То есть, по справедливому замечанию Ж.И. Овсепян: «перечень видов судов в России не исчерпывается только прямо названными в Конституции» [10]. В соответствии с Федеральным конституционным законом 1996г. «О судебной системе Российской Федерации», в России действуют федеральные суды и суды субъектов РФ, к которым относятся конституционные (уставные) суды субъектов РФ и мировые судьи - судьи общей юрисдикции. В этой связи, нас интересует вопрос, осуществляют ли конституционные (уставные) суды субъектов РФ и мировые судьи судебную власть субъекта Российской Федерации.

Обобщая нормы законодательства о мировых судьях и исследования авторов [11] по рассматриваемой теме, можно выделить несколько характерных признаков, относящихся к мировым судьям.

Во-первых, правовой статус мировых судей, компетенция, полномочия, порядок их формирования, деятельности, особенности отправляемого ими судопроизводства, общие правила «нарезки» судебных участков получают подробнейшую регламентацию, прежде всего, в нормах федерального законодательства. И только отдельные моменты (довольно скудные) устанавливаются законом субъекта РФ. И даже в этом случае субъекты РФ не используют предоставленные федеральным законодательством минимальные возможности проявления допустимой самостоятельности в определении статуса мировых судов.

Во-вторых, в соответствии с ч. 2 ст. 21 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» районный суд является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к мировым судьям, действующим на территории соответствующего судебного района. Данный факт, с точки зрения М.С. Осиповой, «встраивает» мировых судей в систему судов общей юрисдикции, превращая их для определенной

категории дел в суд первой инстанции, а районные суды - в апелляционные [12]. По мнению В.Н. Цыганаша, создав незавершенную с точки зрения управления систему мировых судей, законодатель фактически ввел ее в систему федеральных судов, полностью похоронив идею независимости местного суда [13].

В-третьих, обеспечение заработной платы мировых судей и социальных выплат, предусмотренных для судей федеральными законами, осуществляется из федерального бюджета.

В-четвертых, при принятии судебного решения мировые судьи применяют Конституцию Российской Федерации и федеральное материальное и процессуальное законодательство. А.В. Вишняков, проведя исследование моделей организации судебных систем в федерациях, выделил критерии принадлежности того или иного суда к системе судов федерации или ее субъектов. И, по его мнению, одним из наиболее характерных признаков суда субъекта Федерации является применение такими судами законодательства соответствующего субъекта [14].

В-пятых, мировые судьи осуществляют правосудие именем Российской Федерации. Это понятно, если речь идет о применении мировыми судьями федерального материального законодательства. Если же речь идет о применении мировыми судьями законодательства субъекта РФ, принятого в пределах его полномочий, то это выглядит весьма странно.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что данный вид судов в большей степени относится к федеральным судам, чем к судебным органам субъекта РФ.

Совсем иная ситуация с правовым статусом конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Во-первых, субъекты РФ обладают правом самостоятельного регулирования статуса, компетенции и организации деятельности своих конституционных (уставных) судов. В соответствии со ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», конституционный (уставный) суд субъекта РФ может создаваться субъектом Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта, а также для толкования конституции (устава) субъекта. Конституционный Суд РФ в своем Определении от 6 марта 2003г. указал, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе осуществлять самостоятельное правовое регулирование компетенции конституционных (уставных) судов и выходить за пределы ч.1 ст.27 Закона о судебной системе [15].

В соответствии с ч. 3 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» порядок рассмотрения вопросов, относящихся к компетенции данного вида суда, устанавливается законом субъекта РФ.

Во-вторых, финансирование конституционного (уставного) суда субъекта

РФ производится за счет средств бюджета соответствующего субъекта.

В-третьих, решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом.

В-четвертых, конституционные (уставные) суды субъектов РФ осуществляют правосудие именем субъекта РФ.

Однако изложенное вряд ли свидетельствует о том, что субъекты РФ осуществляют судебную власть через конституционные (уставные) суды. В этой связи, хотелось бы отметить следующее.

Образование конституционного (уставного) суда является правом субъекта РФ, а не его обязанностью. Норма, указанная в ч.1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» является диспозитивной, она оставляет решение вопроса на усмотрение самих субъектов Федерации. Это привело к тому, что конституционные (уставные) суды созданы только в 16 субъектах РФ, 13 из которых - республики. Ж.И. Овсепян отмечает, что, начиная с 1990-1991 гг. в Российской Федерации идет вялотекущий, встречающий сильную оппозицию во многих субъектах РФ и недостаточно поддерживаемый процесс создания специализированных конституционных (уставных) судов субъектов РФ [16]. Причем примечательно то, что в основополагающих актах ряда субъектов РФ (Москва, Московская область и др.) предусмотрено существование таких судов, но в реальности они не созданы.

Но проблема не только в этом. В последние годы объем собственного правового регулирования субъектов РФ практически сведен на нет. В условиях жесткой централизации системы государственной власти и федеративных отношений, выражающейся в сосредоточении широких полномочий у федерального центра, происходит процесс унификации нормотворчества в России [17]. В этой связи уставы и конституции субъектов РФ механически копируют нормы, регламентирующие устройство органов государственной власти субъектов РФ, закрепленные в Федеральном законе 1999г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (который постоянно обновляется). И происходит это отнюдь не по желанию регионов.

Впрочем, это касается не только регулирования организации и деятельности государственной власти в субъектах РФ; чрезмерно детальное федеральное регулирование распространяется практически на все сферы совместного ведения Российской Федерации и субъектов, а потому предопределяет содержание этой области регулирования, делает порой ненужным законодательство субъектов РФ по вопросам совместного ведения. Такая ситуация характерна в рамках общей тенденции унитаризации в современной России.

В условиях, когда предметы совместного ведения практически превратились в предметы ведения Федерации, возникают вопросы как о

необходимости, так и о юридической силе закона субъекта РФ [18]. По справедливому замечанию Е.С. Аничкина: «в настоящее время предусматривается устойчивая тенденция сокращения предметов остаточного ведения субъектов РФ. Эта тенденция стала следствием политики обеспечения единства федерального законодательства и законодательства субъектов РФ... Обеспечение единства конституционно-правового пространства привело к обратному перераспределению предметов остаточного ведения субъектов РФ в предметы ведения Федерации или совместные предметы ведения» [19]. В настоящее время в субъектах РФ практически отсутствует возможность правового закрепления общественных отношений с учетом их особенностей (территориальных, национальных, исторических и т.п.), даже если это отнесено к предметам ведения региона. Но тогда сам по себе возникает вопрос о том, какое законодательство применяют органы конституционного (уставного) правосудия в субъектах РФ.

Таким образом, проведенный анализ позволяет сделать следующий вывод. Конституционный (уставный) суд субъекта РФ с существенными оговорками можно охарактеризовать как суд субъекта РФ, в отличие от мировых судей, которые в большей степени относятся к федеральным судам, чем к судебным органам субъекта РФ.

Соответственно, приобретает все большую актуальность вопрос о допустимой степени децентрализации российской судебной системы. Он требует серьезного научного изучения. Что же касается разработки соответствующих практических рекомендаций, то в плане постановки вопроса можно предложить следующее.

1. Расширить объем общественных отношений, правовое регулирование которых осуществляется исключительно субъектами РФ. В частности, уже сегодня необходимо тщательно продумывать вопрос о возможности передачи гражданского, семейного, и даже уголовного законодательства из предметов исключительного ведения России в предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ.

Что касается уголовного законодательства, то анализ статистических данных применения различных норм Особенной части УК РФ по субъектам РФ показывает, что есть нормы УК, которые в основном применяются лишь в некоторых субъектах РФ. В большинстве же субъектов России они представляют, по существу, мертвые нормы закона. В этой связи, вполне возможно предоставить право субъектам РФ криминализовать деяния, которые в данном субъекте получают наибольшее распространение и представляют общественную опасность в силу тех или иных причин (например, национальные, религиозные, социальные, территориальные и иные особенности). Конечно же, это право субъектов необходимо ограничить возможностью установления уголовной ответственности за определенные деяния только в качестве преступлений небольшой тяжести; возможностью установления в санкциях статей только определенных видов наказаний (например, обязательных работ, штрафа) и т.п. По этим же видам преступлений

субъект РФ мог бы самостоятельно решать и вопросы амнистии и помилования.

2. Перейти к выборности мировых судей населением соответствующего судебного участка. Это укрепит их независимость, в том числе и от других ветвей государственной власти субъектов РФ. По мнению К.А. Ишекова, мировые судьи фактически исключены из региональной системы сдержек и противовесов. Они находятся в зависимости от региональных органов законодательной и исполнительной власти. Парламенты субъектов РФ в одностороннем порядке воздействуют на мировых судей, формируя их состав. К компетенции исполнительных органов субъектов Федерации отнесены вопросы материально-технического обеспечения деятельности мировых судей [20]. Полагаем, что устранение существующего дисбаланса в механизме сдержек и противовесов, обеспечение действительно независимого положения рассматриваемых судебных органов от излишнего и неправомерного воздействия со стороны иных ветвей государственной власти на региональном уровне возможны в случае введения выборности мировых судей.

3. При введении административных судов предусмотреть, по аналогии с мировыми судьями, возможность выделения административных судей в качестве суда субъекта РФ. При этом судебный участок административных судей мог бы объединять несколько судебных участков мировых судей.

Исходя из изложенного, к судам субъекта РФ относились бы:

- Конституционный (уставный) суд;
- административные судьи;
- мировые судьи.

4. Передать в полномочия административных судей разрешение в качестве суда первой инстанции следующих вопросов:

- споров о соответствии федеральному законодательству правовых актов ненормативного характера органов местного самоуправления;
- споров о соответствии федеральному законодательству актов предприятий, учреждений, организаций;
- все дела об административных правонарушениях, подсудных мировым судьям;

5. Расширить компетенцию конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

В научной литературе в качестве причины отказа большинства субъектов от образования конституционного (уставного) суда указывают на небольшое количество дел такой специфики и большие материальные затраты. Поскольку отказ от органов конституционного (уставного) правосудия в субъектах РФ может окончательно «похоронить» судебную власть субъектов РФ, выход из сложившейся ситуации видится в более полном и качественном использовании потенциала этих судебных органов. В этой связи, настало время обязать субъекты РФ создать конституционные (уставные) суды с одновременным расширением их полномочий. Для этого представляется целесообразным передать в компетенцию конституционных (уставных) судов субъектов РФ разрешение:

- споров о соответствии федеральному законодательству нормативных актов органов государственной власти субъекта РФ.

- споров о соответствии федеральному законодательству нормативных актов органов местного самоуправления.

Внесенные предложения вряд ли претендуют на истину в последней инстанции. Все они требуют дальнейшего и глубокого научного обоснования. Учитывая то, что сегодня общий вектор развития государственного устройства обращен скорее в сторону унитаризации, нежели федерализации, можно прогнозировать, что любые предложения по децентрализации судебной системы окажутся непродуктивными. Однако как не раз уже происходило в истории России, то, что сегодня кажется невероятным, завтра может стать необходимым.

Как представляется, повышение качества судебной власти в Российской Федерации в контексте действия и реализации принципа единства судебной системы должно ориентироваться на поиск средств и приемов, позволяющих связать существующие суды более тонкими узами, повысив тем самым эффективность их деятельности сообразно достигнутому уровню конституционного развития. В этой связи, следует согласиться с В.И. Анишиной, что единство судебной системы должно быть выражено в содержании и результатах ее работы, то есть в единообразии судебного толкования, понимания и применения правовых принципов, норм и положений Конституции и законов, в единстве судебной практики по отдельным категориям дел всех судов Российской Федерации [21].

Литература и источники

1. См.: Конституционное право Кабардино-Балкарской Республики. Ростов н/Д: Изд-во Южного центра Российской академии наук, 2006. С.85.
2. См.: Петрова Н.А. Нужна ли субъектам Российской Федерации судебная ветвь государственной власти? // Конституционное и муниципальное право. 2008. №21; Овсепян Ж.И. Система высших органов государственной власти в России (Диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.). Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2006.
3. См.: Петрова Н.А. Указ. соч. С. 11.
4. См.: Павликов С.Г. Институт мировых судей как необходимый элемент укрепления российского федерализма // Мировой судья. 2003. №2. С.2.
5. См.: Павликов С.Г. Указ. соч. С. 3
6. См.: Петрова Н.А. Указ. соч. С. 11.
7. См.: Овсепян Ж.И. Указ. соч. С. 513, 527.
8. См.: Конституционное право Кабардино-Балкарской Республики. С. 88.
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. №3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №7. Ст. 700.
10. См.: Овсепян Ж.И. Указ. соч. С. 507

11. См. подробнее: Петрова Н.А. Указ. соч. С. 10-13.
12. См.: Осипова М.С. Мировая юстиция (региональный аспект) // Юрист. 2007. №2. С.57.
13. См.: Цыганаш В.Н. Нужно ли менять функции мирового судьи? К постановке вопроса о комплексном подходе к изучению мировой юстиции (в порядке дискуссии на тему, не нуждается ли мировая юстиция в изменении полномочий) // Мировой судья. 2004. №6. С. 7.
14. См.: Вишняков А.В. Пределы законодательства субъектов Российской Федерации о мировых судьях // Мировой судья. 2005. №3. С.3.
15. См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2003г. №103-О // СЗ РФ. 2003. №17. Ст.1658.
16. См.: Овсепян Ж.И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах РФ (1990 -2000гг.). М., 2001. С. 6-11.
17. Шадже А.М. Особенности судебного федерализма в Российской Федерации // Становление и развитие конституционного правосудия в субъектах РФ: материалы региональной научно-практической конференции. Майкоп, 2010. С.72-78.
18. См. подробнее: Петрова Н.А. Указ. соч. С. 10-13.
19. Аничкин Е.С. Принцип разграничения предметов ведения и полномочий и тенденции развития конституционного законодательства в условиях преобразования российского федерализма // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: Конституционно-правовые вопросы. Материалы международной научной конференции. Москва, - 9 апреля 2005 г. / Под ред. С.А. Авакьяна. М.: ТК «Велби»; Издательство «Перспектив», 2006. С. 132.
20. См.: Ишеков К.А. Особенности конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: Конституционно-правовые вопросы. Материалы международной научной конференции. Москва, 7-9 апреля 2005/ Под ред. С.А. Авакьяна. М.: ТК «Велби»; Издательство «Перспектив», 2006. С. 228.
21. См.: Анишина В.И. Основы судебной власти и правосудия в Российской Федерации. М., 2008. С.168.

Качмазов О.Х. - судья Верховного Суда Республики Северная Осетия-Алания, заведующий кафедрой уголовного права Владикавказского института управления, кандидат юридических наук, доцент (koh@inbox.ru)

Цориева Е.С. - кандидат юридических наук, доцент кафедры правовых дисциплин СКГМИ (ГТУ)

Kachmazov, O.P. - Judge of the Supreme Court of the Republic of North Ossetia-Alania, the head of the department of criminal law Vladikavkaz Management Institute, PhD in Law, associate professor

Tsorieva, E.S. – PhD in Law, assistant professor of legal disciplines NCIMM

**САДОВСКАЯ Т.Д.
К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГИОНАЛЬНОМ КОНТРОЛЕ
(НАДЗОРЕ)**

Ключевые слова: исполнительная власть, государственный контроль, надзорные органы, региональный контроль

В статье рассмотрена проблема обеспечения государственного регионального контроля (надзора). Показано, что государственный контроль (надзор) выступает как деятельность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на территории этого субъекта, осуществляемая данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта федерации. При этом качество нормативно-правового регулирования во многом зависит от вида регионального контроля (надзора), поскольку некоторые виды контроля (надзора) должным образом не регламентированы.

**SADOVSKAYA, T.D.
TO THE QUESTION OF STATE REGIONAL CONTROL (SUPERVISION)**

Keywords: executive power, government control, supervisors, regional control

The article deals with the problem of regional state control (supervision). It is shown that state control (supervision) acts as the activity of the executive authorities of the Russian Federation authorized to exercise state control (supervision) in the territory of the subject, carried out by such bodies independently from the budget of the Federation. The quality of legal regulation is largely dependent on the type of regional control (supervision), since some types of control (supervision) is not properly regulated.

Государственный региональный контроль (надзор), являясь составной частью государственного контроля и надзора, переживает в своем становлении очередной этап, который связан с преобразованиями, проводимыми в рамках реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации [1].

В соответствии с концепцией, главной задачей оптимизации функций органов исполнительной власти является совершенствование отечественной системы контроля и надзора. Оптимизация контрольных и надзорных функций должна обеспечить решение задач по созданию единого правового поля реализации государством контрольных и надзорных функций, упрощению разрешительных процедур, передаче части функций по контролю и надзору субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления, а также

саморегулируемым организациям.

В рамках реализации мероприятий административной реформы был принят нормативный акт, регламентирующий порядок осуществления регионального контроля (надзора), - Федеральный закон от 26 декабря 2008г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [2].

Сегодня подводя промежуточные итоги административных преобразований, следует признать, что многие из запланированных мероприятий к настоящему времени выполнены. Среди нереализованных - проблема разграничения функций по контролю и надзору, унификации в этой части терминологии законодательных и других нормативных актов.

К сожалению, отечественная наука не имеет общепризнанной концепции развития государственного контроля и надзора. В юридической литературе контрольная деятельность традиционно рассматривается в соотношении с надзорной, предпринимаются попытки разграничения понятий контроля и надзора, однако к единой точке зрения ученые пока так и не пришли. Во многих работах, представляющих разные отрасли правоведения, термины «контроль» и «надзор» употребляются как синонимы.

Мнения ученых по поводу содержания и соотношения данных правовых терминов можно разделить на две следующие группы: а) термины «контроль» и «надзор» тождественны; б) надзор, осуществляемый органами государственного управления, является разновидностью контроля. Ряд специалистов придерживается точки зрения, что контроль и надзор являются самостоятельными государственно-значимыми формами юридической деятельности.

Не решил окончательно эту проблему и Федеральный закон от 18 июля 2011г. №242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [3]. Указанным законом были внесены изменения в десятки федеральных законов, в том числе в федеральные законы от 26 декабря 2008г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», от 6 октября 1999г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [4].

В новой редакции Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» региональный государственный контроль (надзор) определен как деятельность органов исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на территории этого субъекта РФ, осуществляемая данными органами самостоятельно за счет средств бюджета

субъекта РФ. Порядок организации и осуществления регионального контроля (надзора) устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ с учетом требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности, определенных Президентом РФ или Правительством РФ, в случае, если указанный порядок не предусмотрен федеральным законом или законом субъекта РФ.

Как видно, в Законе №294-ФЗ используется понятие «региональный государственный контроль (надзор)». При этом в Законе №184-ФЗ - «региональный государственный надзор» (строительный, ветеринарный, жилищный) и «государственный контроль и надзор» (в области долевого строительства). К тому же нормы Федерального закона №184-ФЗ не стыкуются с нормами других отраслевых законов, поскольку имеются несоответствия между перечнем полномочий по контролю (надзору), закрепленных в федеральных законах (около 30 видов) и перечнем контрольно-надзорных полномочий, закрепленных в п.2 ст.26.3 Закона №184-ФЗ (9 видов). В связи с чем, необходима унификация, как терминологии, так и видов регионального контроля (надзора).

На практике качество нормативно-правового регулирования во многом зависит от вида регионального контроля (надзора), поскольку некоторые виды контроля (надзора) должным образом не регламентированы, несмотря на то, что законодательство в области государственного регионального контроля (надзора) представлено большим количеством нормативных правовых актов федерального и регионального уровней.

Кроме того, в действующем законодательстве четко не разграничены объекты контроля (надзора), предметы ведения и полномочия в сфере контроля и надзора федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Вопросы взаимодействия хозяйствующих субъектов и контролирующих органов в процессе осуществления контрольно-надзорных мероприятий регламентированы в самом общем виде (пробелы восполняют судебные решения и акты прокурорского реагирования).

Еще одной не полностью решенной остается проблема разработки административных регламентов межуровневого и межведомственного взаимодействия контрольно-надзорных органов, длительный процесс их согласования. Не способствуют повышению эффективности контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и постоянные изменения, вносимые в федеральное законодательство. В частности, довольно часто меняется перечень и статус контрольно-надзорных органов; объекты контроля (надзора) и требования, на соответствие которым осуществляются проверки.

Таким образом, правовая регламентация регионального контроля (надзора) еще далека от совершенства. Тем не менее, радует, что проблемам контрольно-надзорной деятельности, наконец, стало уделяться повышенное

внимание со стороны государства.

Литература и источники

1. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005г. №1789-р: по состоянию на 10 марта 2009г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. №46. Ст. 4841.
2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон от 26 декабря 2008г. №294-ФЗ: по состоянию на 18 июля 2011г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. №52 (ч.1). Ст. 6249.
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 18 июля 2011г. №242-ФЗ // Российская газета. 2011. 25 июля.
4. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999г. №184-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. №42. Ст. 5005.

Садовская Т.Д. - кандидат юридических наук, доцент; Тюменский государственный университет, Институт права, экономики и управления
Sadovskaya, T.D. – PhD in Law, associate professor; Tyumen State University, Institute of Law, Economics and Management

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 351.95

БАХРАХ Д.Н. ЛЮДЯМ СВОЙСТВЕННО ОШИБАТЬСЯ...

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность, административное взыскание, административная жалоба, органы государственного надзора, административные правонарушения

В статье анализируется проблема вынесения административных взысканий и возникающие в контексте данной функции администрации административные правонарушения. Автор указывает на недостаточно ясное разделение между понятиями «ведомство» и «его центральный орган», в силу которого министерством, службой, агентством называют и ведомство, и орган, возглавляющий его. Последнее порождает определенные проблемы с определением нормативного регулирования их деятельности.

BACHRACH, D.N. TO ERR IS HUMAN ...

Keywords: disciplinary liability, administrative penalty, the administrative appeal, the bodies of state supervision, administrative offenses

The article analyzes the problem of issuance of administrative penalties and arising in the context of this function, administration administrative offenses. The author points to insufficient clear separation between the concepts of "authority" and "its central authority," by virtue of which the ministry, services, agencies and agency called, and the body leading it. Last gives rise to certain problems with the definition of regulatory activity.

1. Как всякий административный акт, приказ о дисциплинарной ответственности может быть пересмотрен. Основанием (поводом) для осуществления такой факультативной стадии, как стадия пересмотра, могут быть: жалоба обвиняемого, протест прокурора, усмотрение вышестоящего руководителя (командира), усмотрение должностного лица, подписавшего приказ.

Изменить, отменить такой акт (приказ, решение) могут его автор, вышестоящий руководитель и суд. Член административного коллектива вправе подать жалобу на наложенное на него взыскание вышестоящему руководителю и в суд. Так, согласно статье 88 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил военнослужащий может подать жалобу на приказ «в течение 10 суток со дня применения дисциплинарного взыскания». Дисциплинарным уставом таможенной службы установлен более длительный срок обжалования: «...в

течение 3 месяцев со дня ознакомления с приказом, а по вопросам об увольнении - в месячный срок». Подача такой административной жалобы не приостанавливает исполнения приказа.

Следует обратить внимание на то, что в обоих названных выше случаях устанавливаются сроки обжалования приказов о наложении дисциплинарных взысканий вышестоящим начальником. Но приказ может быть обжалован и в суд. А сроки обжалования административных актов в суд регулируются федеральным законом (ГПК РФ), а не указами Президента Российской Федерации, которыми утверждены Уставы. Между тем, статьей ГПК РФ установлен общий трехмесячный срок обжалования подобных правовых актов. Кроме того, предусмотрено, что суд вправе приостановить действие оспариваемого акта до вступления в законную силу решения суда (ч. 4 ст. 254 ГПК РФ).

2. В бюллетене Верховного Суда Российской Федерации помещен ответ на такой вопрос: «Является ли длящимся административное правонарушение, предусмотренное ч.1 ст. 19.5 КоАП РФ, - невыполнение в срок законного предписания органа, осуществляющего государственный надзор, с учетом того, что допущенное нарушение, об устранении которого было выдано предписание, не устранено?».

На этот вопрос сотрудник аппарата Верховного Суда РФ отвечает: «Согласно ч.1 ст.19.5 КоАП РФ невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства влечет наложение административного наказания.

Как следует из диспозиции вышеприведенной нормы правовой, объективная сторона данного административного правонарушения - нарушение срока исполнения предписания об устранении нарушения законодательства, т.е. оно считается оконченным по истечении указанного в предписании срока. Поэтому названное административное правонарушение не является длящимся».

Представляется, что подобное мнение ошибочно. Дата истечения срока исполнения предписания (постановления, представления, решения), если требования уполномоченного субъекта административной власти не исполнено полностью или даже частично - это не дата окончания правонарушения, признаки которого закреплены ст.19.5 КоАП РФ, а его начало. Начало длящегося правонарушения.

Авторы разъяснения, опубликованного в Бюллетене Верховного Суда РФ, ссылаются на п.14 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2004 года, в котором сказано: «Невыполнение предусмотренной нормативным правовым актом обязанности к установленному в нем сроку не является длящимся административным правонарушением».

Но, представляется, что к установленному сроку исполнение обязанности деяние вообще не является правонарушением, а длящимся правонарушением оно становится лишь на следующий день после окончания установленного срока.

Каждому юристу известно, что состав правонарушения является органичной системой признаков деяния и его обстоятельств (места, времени, способа совершения и др.). Отсутствие в конкретном деянии хотя бы одного названного (закрепленного, установленного) признака состава означает, что деяние не является административным правонарушением.

Ч.1 ст.19.5 КоАП РФ установлен такой признак названного ею правонарушения, как срок (время). Пока названный в правоприменительном акте (предписании) срок исполнения обязанности не истек, пока в определенном деянии нет такого признака как время, нет полного набора признаков состава закрепленного ст. 19.5 КоАП РФ.

А это дает основание думать, что если в действиях лица, обязанного в установленный срок обеспечить исполнение предписания, нет состава правонарушения, закрепленного ч.1 ст.19.5 КоАП РФ.

Неисполнение (полное, частичное, не надлежащее) предписания становится административным правонарушением, квалифицируемым по ст. 19.5 КоАП РФ, на следующий день после окончания срока исполнения предписания. Невыполнение в установленный срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего административный надзор, об устранении нарушений законодательства по закону влечет применение санкций, предусмотренных ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ.

До истечения установленного срока законного предписания деяние вообще не является административным правонарушением, квалифицируемым по ч.1 ст.19.5 КоАП РФ. И не является длящимся правонарушением. Рассматриваемое правонарушение начинает течь после окончания срока исполнения законного предписания. И теперь оно становится длящимся административным правонарушением, предусмотренным ч.1 ст.19.5 КоАП РФ. Во втором абзаце п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 четко сказано «В случае совершения административного правонарушения, выразившегося в форме бездействия, срок привлечения к административной ответственности начисляется со дня, следующего за последним днем периода, предоставленного для исполнения соответствующей обязанности».

Решение вопроса о том, является административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ длящимся или нет, имеет большое практическое значение. Ч.1 ст. 4.5 КоАП РФ установлено общее правило: «Постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня его совершения». Из этого общего срока сделан ряд исключений. Так, в ч. 2 ст. 4.5 КоАП РФ сказано: «При длящемся административном правонарушении срок давности начинает исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения». Ч.1 ст. 19.5 КоАП достаточно широко применяется на практике. И ошибки в толковании ее содержания могут повлечь ошибки при ее применении, т.е. неправильное привлечение к административной ответственности или необоснованное освобождение виновных от ответственности.

С 2004 года в стране установлена новая система центральных федеральных органов исполнительной власти, которая была определена указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Она состоит из федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств.

Надо отметить, что ни в указах Президентов, ни во многих иных актах не проводится различие между понятиями «ведомство» и «его центральный орган». Министерством, службой, агентством называют и ведомство, и орган, возглавляющий его.

Представляется, что в этом Указе допущена еще одна ошибка: следовало в его названии и тексте говорить о центральных федеральных органах, а не вообще о федеральных органах исполнительной власти, поскольку существуют и территориальные (региональные и местные) федеральные органы, о которых в Указе ничего не сказано.

Бахрах Д.Н. - доктор юридических наук, профессор, проректор по научной работе Уральского института экономики, управления и права, Заслуженный деятель науки Российской Федерации (root@ner.pars.ru)

Bachrach, D.N. - Doctor of Law, Professor, Vice-Rector of the Ural Institute of Economics, Management and Law, Honored Scientist of the Russian Federation

УДК 342.92

ПОБЕЖИМОВА Н.И. К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРАХ

Ключевые слова: административная реформа, административные процедуры, государственные служащие, административное усмотрение, унификация требований, ответственность должностных лиц

В статье рассматривается проблема выработки и принятия административных процедур, призванных повысить эффективность работы административного аппарата исполнительных органов власти в России. При разработке в России закона об административных процедурах, как нам представляется, прежде всего, необходимо сформулировать общую позицию как законодателей, так и юридического сообщества в целом, по поводу понятия административной процедуры и ее места в системе административных правоотношений. Немаловажным при этом представляется вопрос о пределах действия административных процедур.

POBEZHIMOVA, N.I. ON THE ADMINISTRATIVE PROCEDURES

Keywords: *administrative reform, administrative procedures, civil servants, administrative discretion, Standardization responsibility of officials*

The article deals with the problem formulation and adoption of administrative procedures designed to improve the efficiency of the administrative apparatus of the executive authorities in Russia. In the development of Russia's law on administrative procedures, as we see, first of all, it is necessary to formulate a common position as legislators and the legal community as a whole, about the concept of the administrative procedure and its place in the system of administrative relations. Important in this case is the question of the limits of administrative procedures.

В последние годы полемика по поводу административных процедур ведется в России и за рубежом, как на законодательном уровне, так и в среде практических работников, а также в научных кругах. Особенно глубоко исследованием данной проблемы занимаются представители науки административного права, считая ее (не без основания) административно-правовой категорией.

Тенденции создания административных процедур, их правовой природы были предметом рассмотрения Международных конференций, проводимых Евразийской Академией административных наук (ЕААН), первая из которых, посвященная исследованию данной проблемы, состоялась в 2007 году в г. Кисловодске. Затем, на Международном симпозиуме, проходившем в Узбекистане на тему «Административная реформа в Республике Узбекистан. Опыт и проблемы правового регулирования», организованном при содействии ученых России, Японии и Германии, предметом обсуждения стал подготовленный проект Закона об административных процедурах Республики Узбекистан.

Рефреном обсуждение этой проблемы прозвучало также и на четвертой международной конференции ЕААН, которая прошла в 2008 году в г. Баку при активном участии коллег из ведущих вузов Азербайджана. Как известно, Закон об административных процедурах был принят в республике Казахстан еще в 2000 году.

Общепризнано, что проблема административных процедур является актуальной и для России. Попытки разработки федерального закона об административных процедурах неоднократно предпринимались различными группами депутатов Государственной Думы, а также учеными-административистами. В Государственную Думу Российской Федерации были представлены несколько проектов федеральных законов по данной проблеме под разными названиями и с разным их наполнением. Однако в них не нашли отражения и отсутствовал единый подход к содержанию, признакам и пределам административных процедур, их месту в системе административно-правовых отношений.

Необходимость административных процедур, их детальной разработки и закрепления в законодательном порядке диктуется целым рядом причин. Среди

них на первом месте, как нам представляется, находится задача их разработки в условиях строящегося в России правового государства, дальнейшего развития демократических начал в обществе, повышения эффективности и качества деятельности всех государственных органов (и в первую очередь, органов исполнительной власти). Задача состоит в повышении их открытости и прозрачности для народа, оптимизации их функционирования в процессе проведения в стране административной реформы и реформы местного самоуправления.

Необходимость совершенствования процедур и регламентов деятельности государственных органов и государственных служащих была определена как одна из первоочередных задач при проведении административной реформы. Однако принятые и утвержденные административные регламенты не решили проблем по оказанию значимых общественных услуг и не обеспечили взаимодействия с другими государственными органами, гражданами и юридическими лицами, выступающими потребителями услуг.

Административные процедуры призваны способствовать формированию четко сформулированных стабильных отношений между органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами этих органов с гражданами и юридическими лицами.

Федеральный закон об административных процедурах должен:

- закрепить единые требования к административным процедурам, исходя из приоритета прав, свобод и законных интересов граждан;
- создать с помощью административных процедур возможность реализации и защиты прав и законных интересов физическим и юридическим лицам, а также представителям малого и среднего бизнеса;
- способствовать дальнейшему продвижению проводимым в стране реформам (в том числе, правовой реформе, экономической и административной);
- помочь в научной организации управленческого труда государственным служащим органов исполнительной власти;
- установить действенный контроль за работой органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;
- предусмотреть применение ограничений произвольного административного усмотрения.

При разработке в России закона об административных процедурах, как нам представляется, прежде всего, необходимо сформулировать общую позицию как законодателей, так и юридического сообщества в целом, по поводу понятия административной процедуры и ее места в системе административных правоотношений. Немаловажным при этом представляется вопрос о пределах действия административных процедур, так как в некоторых работах юристов, при рассмотрении компетенции органов государственной власти, ставились такие вопросы, как, например:

- об установлении пределов и процедур правотворчества Президента

Российской Федерации;

- о введении юридической ответственности должностных лиц за нарушение порядка издания подзаконных нормативных правовых актов;
- об установлении унифицированных требований как к наименованиям правовых актов, так и к предметам их правового регулирования;
- об установлении юридических процедур при разработке правовых актов органами местного самоуправления.

Административные процедуры должны способствовать, по нашему мнению, решению следующих задач:

Во-первых, установлению порядка при разрешении индивидуальных дел именно в сфере государственного управления;

Во-вторых, закреплению порядка с помощью типовых регламентов, регулирующих деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне деятельности органов местного самоуправления;

В-третьих, рассмотрению вопросов, касающихся не только обращений граждан, но и обеспечению законности при реализации их прав и законных интересов, а также защиты прав юридических лиц.

Изучение и анализ законов об административных процедурах, принятых в зарубежных странах (США, Германия), а также во многих странах СНГ (Республиках Казахстан, Таджикистан, Узбекистан, Армения, Кыргызстан) будет способствовать принятию в России закона об административных процедурах с учетом практики их реализации в других государствах.

Так, в преамбуле Закона Казахстана «Об административных процедурах» его разработчиками, прежде всего, определены цели создания административных процедур. При этом подчеркивается, что процедуры способствуют совершенствованию организации управленческой деятельности, обеспечению бесперебойного функционирования государственных органов, оперативному принятию управленческих решений, соблюдению прав и свобод граждан, защите государственных интересов, недопущению использования государственными служащими должностных полномочий во внеслужебных целях.

Определение административных процедур, которое содержится в вышеназванном законе позволяет сделать вывод о расширительном толковании административных процедур, действие которых предлагается распространить на управленческие отношения всех государственных органов.

Высказанное Ю.Н. Стариковым предположение о том, что «административные процедуры - это и есть порядок совершения многочисленных управленческих действий» [1] также свидетельствует о чрезмерно широком понимании ученым административных процедур и сфере их распространения на все управленческие решения. В тоже время, другая группа ученых-административистов (Д.Н. Бахрах, Н.Г. Салищева и др.) понятие административных процедур связывают только со сферой государственного управления, сферой деятельности органов исполнительной власти, определяя

административную процедуру административно-правовой категорией.

В российской правовой науке можно отметить разнообразие мнений ученых не только о пределах и сфере деятельности административных процедур, но и по поводу их правовой сущности. Так, например, Ю.А. Тихомиров под административной процедурой понимает нормативно установленный порядок осуществления уполномоченными субъектами права последовательно совершаемых действий [2]. В то же время, другие (Р.С. Тихий, В.Н.Конин) рассматривают административные процедуры как урегулированную административно-правовыми нормами правоприменительную деятельность органов исполнительной власти [3].

Анализ законодательства зарубежных стран также свидетельствует об отсутствии единого подхода к определению правовой сущности административных процедур. В законах с аналогичным названием «Об административных процедурах», принятых в США и в Германии, административная процедура рассматривается либо как деятельность администрации, направленная на принятие административных решений (США), либо как имеющая внешние последствия деятельность административных органов, направленная на проверку наличия условий административного дела, подготовку и издание административного акта или на заключение публично-правового договора (Германия). Несколько иное отношение к понятию административных процедур было высказано во Франции, где процедура заключается в последовательности актов или операций, которые осуществляются в определенном порядке в присутствии определенных представителей власти или частных лиц с целью добиться исполнения того или иного юридического акта. То есть процедуру рассматривают там как определенный порядок.

Наиболее удачным, по нашему мнению, является определение административных процедур, предложенное в законе «Об административных процедурах», принятом в Узбекистане. Административную процедуру в этом законе рассматривают «как порядок деятельности административных органов по рассмотрению и разрешению административных дел, определяющий основания, условия, стадии и последовательность действий, сроки, а также способы оформления этой деятельности» [4].

Принятие в России закона об административных процедурах позволит перейти к цивилизованной мотивации поведения субъектов права, к упорядочению, транспарентности механизма аппарата исполнительной власти и поставит должностных лиц в рамки закона, не позволит им игнорировать права и свободы граждан. Закон об административных процедурах должен дать существенные гарантии правам граждан, и важно, чтобы граждане осознали свои права и юридические возможности своей защиты, используя механизмы этого закона.

В настоящее время возникает также множество проблем в связи с необходимостью юридической защиты субъектов экономической деятельности, которые являются предметом обсуждения на экономических и юридических

форумах. Создание законодательной базы по административным процедурам будет способствовать взаимодействию государств Евразийского Сообщества, расширению и совершенствованию международной научной кооперации, в особенности, при формировании единого правового пространства в рамках ЕврАзЭС и реализации инновационного развития права и экономики.

В условиях активного развития в России рыночных отношений, при осуществлении законотворческой деятельности большое внимание должно уделяться экономическому содержанию правовых норм, так как существует прямая зависимость между развитием законодательной базы и экономическим ростом страны. Однако существующая правовая система отстает от экономических преобразований, тормозит развитие и углубление экономических реформ. Актуальность и необходимость принятия закона об административных процедурах безусловно вписывается в концепцию дальнейшего развития правовой и административной реформ, концепцию совершенствования административного законодательства.

В современных условиях развития России, в первую очередь перед представителями науки административного права, занимающимися теорией научного управления, ставится задача разработки административных процедур с помощью которых будут выстроены взаимоотношения государства с государственными и негосударственными организациями, физическими и юридическими лицами, сформирован механизм взаимодействия бизнеса и власти, установлен определенный порядок в сфере государственного управления, достигнут определенный результат в правовом и общесоциальном плане.

Литература и источники

1. Стариков Ю.Н. Управленческая и «судебная» концепция административного процесса: развитие, современное значение и взаимодействие // Вестник Воронежского государственного университета. 2005. №1. С. 134.
2. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. 2-е изд. перераб. и доп. М., 2007. С. 611.
3. Конин В.Н. К вопросу о видах административных процедур // Административное право и процесс. 2007. №6 С.9; Тихий Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (регионально-правовой аспект). Дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. С. 40.
4. Административная реформа в Республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования. Материалы международного симпозиума 29-30 сентября 2007. Ташкент, 2008. С. 265.

Побежимова Н.И. - кандидат юридических наук, профессор кафедры административного права и процесса Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (igit99@rambler.ru)

Pobezhimova, N.I. – PhD in Law, Professor, Department of Administrative Law and Procedure of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation

УДК342.924(430)

**ВОРОНОВ А.М., ТРУФАНОВ М.Е.
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И ЗЕМЕЛЬНЫЙ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ
ПРОЦЕСС В ГЕРМАНИИ**

Ключевые слова: административный процесс в Германии, административные органы, административная деятельность, разграничение компетенций в федерации, административные предписания

Статья посвящена истории разработки и принятия германского Закона об административном процессе, вступившего в силу с 1 января 1977 года. Высоко оценивая нормотворческую работу немецких юристов, авторы показывают как очевидные преимущества данного закона, так и объективные ограничения сферы его действий. Авторы показали, что федеральный административный процесс в Германии сформировался, в значительной степени, под влиянием земельного административного права. Процесс кодификации административного процесса начался именно с земель.

**VORONOV, A.M., TRUFANOV, M.E.
FEDERAL AND STATE ADMINISTRATIVE PROCESS
IN GERMANY**

Keywords: administrative process in Germany, the administrative authorities, administration, delimitation of competences in the federation, administrative regulations

Article is devoted to the history of the development and adoption of the German Law on Administrative Procedure, which entered into force on 1 January 1977. Appreciating the normative work of German lawyers, the authors show how the obvious advantages of this law, and the objective of limiting the scope of its activities. The authors showed that the federal administrative process in Germany was formed, largely influenced by the land administrative law. The codification of administrative procedure began with the land.

На немецкое законодательное регулирование административного процесса, а также на правоприменительную практику большое влияние оказывает тот факт, что Германия, согласно статье 20 Основного закона, является федеративным государством. Это обстоятельство во многом сближает

Германию и Россию в постановке и разрешении проблем административного процесса и административного права в целом.

Процессуальная деятельность административных органов определяется ее материальным содержанием. Последнее же может выступать как в форме деятельности федеральных административных органов, так и земельных. Для того, чтобы лучше представлять специфику процессуальной деятельности органов управления в Германии, следует остановиться на принципах, разграничивающих компетенцию федеральных и земельных органов власти.

В основе принципа федерализма лежит разделение государственных функций между Федерацией и ее субъектами. В Германии их насчитывается шестнадцать. Административная деятельность является одной из важнейших государственных функций, наряду с законодательством и правосудием. При разграничении государственной компетенции между федерацией и землями действует принцип, согласно которому, осуществление государственных полномочий и решение государственных задач является делом субъектов федерации, поскольку ничего иного не устанавливается или допускается Конституцией - Основным законом Германии [1]. Отсюда следует, что федеральные органы власти обладают только той компетенцией, которая устанавливается или допускается конституцией, и за рамки которой они выйти в осуществлении государственных функций не могут. В своей сфере «федеральное право имеет преимущество перед правом земель» [2].

Основополагающий принцип состоит в том, что земли обладают всей полнотой государственной власти, за исключением той, что передана федерации. Это означает ограниченность компетенции федерации и потенциальную более широкую компетенцию земель.

Для административного процесса особый интерес представляет разграничение в сфере исполнительной власти. Здесь действует принцип, согласно которому исполнение федеральных законов является в целом делом федерации, в лице создаваемых ею административных органов, а исполнение земельных законов - делом земель в лице их административных органов. При этом как федерация, так и земли самостоятельны в создании своих систем административных органов и регулировании их процессуальной деятельности.

Тем не менее, федерация может возложить на земельные административные органы исполнение федеральных законов в соответствии с Основным законом. Это может осуществляться двояким образом. Во-первых, земельные административные органы обязаны выполнять федеральные законы, как свои собственные [3]. При этом в Основном законе прямо указывается, что земли при исполнении законов как своих собственных сами регулируют создание системы административных органов и административный процесс. Таким образом, административный процесс может различаться не только при исполнении федеральных законов федеральными органами управления и земельных законов земельными органами, но также при исполнении федеральных законов, с одной стороны, федеральными органами, а с другой – земельными. В то же время, в целях недопущения неэффективности управления,

в связи с дуализмом в административной системе, Основной закон предусматривает возможность единого федерального регулирования административного процесса. При этом, однако, требуется обязательное согласие Бундесрата, который выражает интересы земель [4]. Бундесрат - верхняя палата парламента, формируется из членов правительств земель, которые их назначают и отзывают [5].

Несмотря на то, что земли, как правило, самостоятельны в создании административных органов и организации административного процесса, земельные органы подлежат контролю со стороны Федерального правительства за исполнение федеральных законов [6]. Однако этот контроль осуществляется опосредованно, через высшие административные органы земель - министерства, куда Федеральное правительство может с целью контроля направлять своих уполномоченных. И только с согласия этих высших органов, а в случае их отказа - с согласия Бундесрата, уполномоченные могут направляться в нижестоящие ведомства. При этом уполномоченные могут только контролировать деятельность органов, а не давать какие-либо административные указания.

В случае выявления недостатков в исполнении земельными административными органами федеральных законов ответственность несет земля в лице своих высших органов. Федеральное правительство имеет право обратиться в Бундесрат и требовать устранения недостатков.

Административный процесс в земельных органах управления при исполнении федерального закона, как своего собственного, фактически осуществляется по земельному, а не по федеральному праву. Тем более это относится к выполнению земельного права.

Вторым видом возложения на земельные органы управления обязанности осуществлять федеральное право является так называемое управление по поручению. В отличие от исполнения федерального права, как своего собственного, исполнение по поручению федерации отличается большим контролем и вмешательством последней в административную деятельность земельных органов.

Тем не менее, создание системы административных органов и организация административного процесса остается в компетенции земель, поскольку федеральные законы, с одобрения Бундесрата, не устанавливают иного [7]. Однако федеральное правительство может, с согласия Бундесрата, издавать общие административные предписания, в том числе, и в отношении административного процесса. Более того, обладая правом регулирования подготовки служащих и чиновников на общих началах, правительство имеет мощный рычаг косвенного воздействия на ход процесса в органах управления.

Кроме общих административных предписаний, имеющих нормативный характер, федеральное правительство и федеральные органы управления могут издавать в отношении земельных органов административные указания, на что согласия Бундесрата уже не требуется. Эти указания, как и в исполнении федерального права как собственного дела земель, передается только через

соответствующие земельные органы власти. В особых случаях у федеральных органов имеется право передавать указания непосредственно нижестоящим земельным органам. Контроль за исполнением этих указаний остается за верховными земельными органами. Именно они несут ответственность за исполнение федерального права.

В отличие от первого вида возложения обязанности исполнения федерального права на земельные органы, который еще называют как управление под надзором Федерации, второй вид управления - по поручению Федерации отличается тем, что Федеральное правительство и его ведомства могут контролировать не только законность исполнения федерального права земельными органами, но и его целесообразность. Это существенно расширяет сферу контроля со стороны Федерации. Правительство может с этой целью требовать отчета, предоставления документов и направления уполномоченных во все земельные органы без какого-либо согласия Бундесрата [8]. Право поручать землям исполнение федеральных законов отражено в Основном законе в статьях 87б, абз.2; 87с; 87д, абз.2; 89г; 90г; 104а; 2, 3,; 108, 3; 120,а. В остальных случаях земли исполняют федеральное право как свое собственное.

Принцип федерализма приводит к существованию двух самостоятельных систем исполнительной власти. У каждой существуют свои источники административного процесса.

Таким образом, можно сделать вывод, что административный процесс в земельных органах при выполнении федерального права, в целом, регулируется земельным правом. Тем не менее, основным законом предоставляется возможность регулировать данную деятельность земельных органов посредством федеральных законов [9]. Тому, как разграничивается регулирование административного процесса федеральным и земельным правом, посвящены первые три абзаца §1 Закона об административном процессе. В первом абзаце указывается, что: «Этот закон действует в отношении публично-правовой административной деятельности органов власти, 1) федерации, федеральных корпораций, учреждений фондов публичного права, 2) земель, общин и союзов общин, иных юридических лиц публичного права, находящихся под контролем земель, если они осуществляют федеральное право по поручению федерации» [10].

В абзаце 2 этот закон также распространяется на публично-правовую деятельность земельных органов управления, в том случае, когда они осуществляют федеральное право, как свое собственное. Казалось бы, что федеральным законом достигается единое законодательное регулирование как федерального, так и земельного административного процесса. Тем не менее, третий абзац допускает возможность отказа от регулирования земельного административного процесса посредством федерального права: «В целях исполнения федерального права землями этот закон не действует, поскольку публично-правовая административная деятельность органов регулируется земельным законом об административном процессе» [11]. В целом, подобная оговорка в Законе об административном процессе является оправданной. Она

позволяет унифицировать земельный административный процесс, не допустить, чтобы исполнение земельного права и исполнение землями федерального права различалось в процессуальном плане, что неминуемо привело бы к путанице в деятельности земельных административных органов.

Дуализм регулирования административного процесса федеральным и земельным правом вовсе не означает наличия дуализма самого административного процесса. Если проанализировать земельные законы об административном процессе, тогда станет очевидным, что последние, порой дословно, дублируют Федеральный закон об административном процессе [12]. Большое влияние на процессуальную деятельность оказывает доктрина права и деятельность правосудия, которые, в значительной степени, обеспечивают единство федерального и земельного административного процесса.

Несмотря на то, что сфера государственных полномочий федерации конституционно ограничена, а сфера земель потенциально безгранична, тем не менее, именно на федеральные органы власти возлагаются наиболее важные в государственном отношении задачи и функции. Так, согласно Основному закону, федерация самостоятельно, через свои административные органы, а не через земельные, осуществляет управление вооруженными силами, федеральными финансами, железными дорогами, федеральной почтой, федеральными водными путями и судоходством. Посредством особого федерального закона могут быть учреждены органы, подчиняющиеся исключительно Федерации. Это органы пограничной охраны, ведомства полицейской информации, уголовной полиции, государственной безопасности [13]. Через корпорации публичного права, которые ей непосредственно подчиняются, Федерация осуществляет управление социальным страхованием [14]. Процессуальная деятельность этих органов управления может регулироваться исключительно федеральным правом.

В других случаях, как правило, исполнение федеральных законов возлагается на земельные органы. Такая передача функций федерального управления землям объясняется целесообразностью, если существующие земельные органы власти в состоянии эффективно и под контролем федерации исполнять федеральное право, нет никакой необходимости в создании дополнительной громоздкой и дорогой административной системы. Вместе с тем, Федерация может посредством федерального закона учреждать высшие органы, в том числе министерства, непосредственно подчиненные Федерации, корпорации публичного права для контроля за управлением землями теми делами, где Федерации принадлежит право законодательства [15]. Федерация, в соответствии со статьей 70 Основного закона обладает либо исключительно, либо вместе с землями законодательным правом. В сферу исключительного законодательства земли вмешиваться не могут.

Следовательно, разграничение сферы деятельности федеральных и земельных органов позволяет точнее определить границы применения, как федерального административного процесса, так и земельного. Сложность здесь заключается в том, что данная граница проходит не между исполнением

федерального и исполнением земельного права, а между исполнением федерального права непосредственно федеральными органами и подчиненными федерации субъектами публичного права, с одной стороны, и исполнением федерального права земельными органами и подчиненными землям субъектами публичного права - с другой стороны. Что касается местного самоуправления общин, то они являются корпорациями публичного права, подчиненными землям.

Только учитывая указанное выше конституционное разграничение земельного и федерального исполнения федеральных законов можно понять почему Федеральным законом об административном процессе деятельность земельных органов исключается из сферы федерального регулирования при условии наличия соответствующих земельных законов, регулирующих административный процесс [16].

Предоставление землям большей степени свободы в отношении административной деятельности и административного процесса, в частности, объясняется историческими причинами. Земли в Германии всегда обладали значительной независимостью. Немногим более ста лет назад, в 1871 году Германия стала централизованным государством с федеративным устройством. Традиции федерализма в этом государстве никогда не прерывались, за исключением короткой жизни «Третьего рейха». Глубоко укоренившийся федерализм, который уходит далеко вглубь немецкой истории до 1871 года, оказал и продолжает оказывать влияние на место земельного административного процесса в общегерманском административном праве.

Федеральный административный процесс сформировался в значительной степени под влиянием земельного административного права. Процесс кодификации административного процесса начался именно с земель. Причиной является то, что на земельном уровне деятельность органов управления не отличается такой сложностью, которая присуща федеральному управлению. Первая такая кодификация была проведена в Тюрингии в 1926 году, где было принято «Земельное административное положение», регулирующее существенную часть общего административного права и административного процесса. В 1931 году в земле Вюртенберг был опубликован проект «Административно-правового положения», который являлся попыткой всеобъемлющей кодификации общего административного права. Однако унификация административного процесса в землях и федерации была приостановлена в связи с приходом к власти нацистов. В эти годы в государственном управлении место права занял произвол. Федеративное устройство, согласно Закону «О переустройстве империи» от 30 января 1934 года, по существу, упразднилось.

Тем не менее, довоенный опыт земель в сфере административного процесса не был забыт и после Второй мировой войны. Проблема кодификации стала для немецких юристов одной из ключевых проблем публичного права. В отличие от донацистского периода, наряду с доктриной права, двигателем кодификации административного процесса становятся административные суды,

которые были созданы в землях сразу же после войны. На федеральном уровне административный суд был утвержден Законом от 23 сентября 1952 года «О Федеральном административном суде» [17].

Следует также отметить, что на кодификацию германского административного процесса оказал влияние опыт других германоговорящих государств - Австрии и Швейцарии [18]. В Австрии Закон об административном процессе был принят еще в 1925 году и продолжает, в своих существенных чертах, действовать по сей день. В Германии дискуссия о необходимости принятия закона об административном процессе, который бы позволил кодифицировать эту важнейшую часть публичного управления, развернулась в пятидесятых годах. В 1960 году, в Мюнхене собрался 43 съезд немецких юристов, на котором публично-правовое отделение в своем заключении заявило о том, что единое регулирование административного процесса является не только желательным, но и необходимым, что это регулирование должно включать в себя не только процессуальную часть, но и связанные с ним области общего административного права.

Мюнхенский съезд стал отправным пунктом долгого пути перехода теоретических положений немецкой доктрины административного права в форму федерального закона, регулирующего общие начала и принципы деятельности органов управления, в своего рода конституцию административного права Германии.

В 1960 году был создан совместный комитет Федерации и земель по разработке проекта закона. Проект был подготовлен в 1963 году и опубликован в 1964г. К законопроекту прилагалось обоснование необходимости его принятия. Его публикация оказала огромное влияние не только на научные круги и общественность, но и на правосудие. Таким образом, он нес в себе уже предварительное юридическое воздействие. В результате широкого обсуждения, комитет в 1966 году разрабатывает на основе первого варианта, с учетом замечаний и предложений, второй проект Закона об административном процессе, который был опубликован в 1968 году. На то большое значение, какое имели эти проекты указывает тот факт, что их изложение и обсуждение продолжалось даже после принятия Закона об административном процессе и вступления его в силу [19].

Только через десять лет после съезда немецких юристов в Мюнхене, Федеральное правительство внесло законопроект в Бундестаг. Он очень долго обсуждался, по нему высказывалось достаточно много расходящихся мнений. Однако принять его долгое время не удавалось. Лишь в 1973 году правительство вновь внесло уже переработанный законопроект в Бундестаг. После бурного обсуждения 18 декабря 1975 года Бундестаг, наконец, принял его. Тем не менее, он был отклонен Бундесратом, согласие которого в этом вопросе было необходимо. С целью преодоления разногласий была создана согласительная комиссия. Законопроект еще раз был переработан и окончательно принят 25 мая 1976 года. Через четыре дня Закон об административном процессе был обнародован и вступил в силу с 1 января 1977 года.

Продолжительность и трудность принятия Закона об административном процессе объясняется огромной значимостью данного документа. По своему значению для административного права его вполне можно сравнить со значением Основного закона для государственного права или Гражданского кодекса для гражданского права. Его важность обусловлена тем фактом, что данный закон содержит в себе не только регулирование процессуальной стороны деятельности органов управления, но и важнейшие положения материального административного права. В частности, в законе сформулированы ключевые положения, касающиеся административного акта, который занимает центральное место в доктрине общего административного права. При этом регулируется не только процесс принятия административного акта, но также его действие, ничтожность, упразднение и так далее. Закон включает в себя также вопросы обжалования административного акта, ведомственной помощи, которая имеет немалое значение в праве государственной службы, а так же вопросы официального удостоверения копий и подписей, вопросы административного усмотрения.

Причиной того, что Закон об административном процессе регулирует отношения, далеко выходящие за рамки процессуального права в чистом виде, является то обстоятельство, что административный процесс не может быть ограничен от его материального содержания, как это имеет место в отношении судебного процесса.

Принятие Закона об административном процессе явилось одной из знаменательных вех в истории развития германского права. Значение данного закона состоит, прежде всего, в унификации административного права. Кроме того, он облегчает работу законодателю, которому теперь уже нет нужды в каждом отдельном законе предусматривать соответствующее регулирование деятельности административных органов. Нормы закона способствуют упрощению и рационализации всего публичного управления. Ранее административная практика и делопроизводство страдали громоздкостью, сложностью, наличием огромного числа отживших административных обычаев.

Закон об административном процессе наиболее ярко выражает тенденцию развития романо-германской правовой семьи, которая заключается в упорядочивании всех общественных отношений посредством наиболее абстрактных всеобщих и очевидных для норм любого права.

Нормы административного процесса теперь легко постижимы для обычного гражданина, и это является лучшей защитой его прав. Возможность для произвола чиновника, который, главным образом, основывается на незнании гражданами своих прав и обязанностей, с принятием закона значительно ограничена. Унификация административного процесса служит также и интересам государственных служащих, которые лучше понимают работу органов управления. Значительно облегчилась и работа судьи, который теперь получил возможность обращаться не к многочисленным и противоречивым административным предписаниям, а к одному законодательному акту.

Вместе с тем, следует отметить, что сфера применения этого закона

значительно ограничена. Можно согласиться с Фердинандом Коппом, что фактическое действие Закона об административном процессе является скорее делом будущего, чем настоящего. Ф. Ионн, в частности, писал: «Следует ожидать, что все еще существующие различия будут уменьшены посредством приспособления к Закону об административном процессе правовых предписаний, а также деятельности органов управления и судов» [20].

Ограниченность его сферы применения признается в первом параграфе, где говорится, что этот закон действует в отношении публично-правовой административной деятельности органов власти, поскольку правовые предписания не содержат одинаковых по содержанию положений [21]. Такая необычная оговорка на практике означает, что при регулировании административно-правовой деятельности специальные законы имеют большую юридическую силу, чем Закон об административном процессе. Это, конечно, не означает, что данный закон обречен быть только своего рода собранием административно-процессуальных принципов, не имеющих прямого юридического действия.

Указанное ограничение сферы применения скорее отражает переходный период в законодательном регулировании административного процесса. Законодатель не решился произвести ломку всех существовавших ранее процессов управления, предпочитая постепенно, шаг за шагом, подводить многообразные административные процессы под единые, унифицированные нормы, содержащиеся в Законе об административном процессе.

Другим основанием данного ограничения является также то, что фактически невозможно одним законом полностью урегулировать административный процесс во всех органах, вследствие многообразия функций и форм публичного управления. Законодатель ставил перед собой другую цель: унифицировать административный процесс лишь в общих, самых существенных чертах. Следует отметить, что, в целом, это ему удалось.

Об отношении данного закона к соответствующим земельным законам об административном процессе было сказано выше. Необходимо только отметить, что, несмотря на предоставление землям возможности самим регулировать деятельность административных органов, земли, по существу, своими законами полностью повторяют положения федерального закона. Основная граница внутри административного процесса проходит не столько между федеральным и земельным процессами, сколько между общим административно-процессуальным и специально- административным процессуальным правом.

Второй параграф закона содержит исключения из сферы применения. В нем содержится перечень административных органов, а также корпораций публичного права, деятельность которых регулируется особым административным правом. Сюда относится, прежде всего, деятельность налоговых органов, затем деятельность органов, связанная с уголовным преследованием и наказанием за административные правонарушения, деятельность органов социального обеспечения. Административный процесс в таких органах регулируется такими обособившимися отраслями

административного права как налоговое право, полицейское право, право социального обеспечения. По всем этим отраслям существует отдельное судопроизводство и отдельная система судов - финансовое, уголовное, социальное. Всего в Германии существует, не считая Конституционного суда, шесть самостоятельных судопроизводств и систем судов. Кроме перечисленных еще существует гражданское судопроизводство, а также по трудовым спорам, и наконец, административное судопроизводство. Закон об административном процессе регулирует деятельность только тех органов, которые подлежат юрисдикции административных судов.

На этом основании, Закон об административном процессе исключает из своей сферы регулирования процесс в немецком патентном бюро и учрежденной при нем третейской инстанции.

Согласно первому абзацу §2, закон не действует в отношении деятельности церквей, религиозных обществ и объединений по общему мировоззрению, также их союзов и организаций. Эти организации указаны в данном законе на том основании, что они являются корпорациями публичного права и выполняют возложенные на них государством функции публичного управления. Следует отметить, что церковь в Германии полностью не отделена от государства и выполняет ряд государственных задач, в частности, в сфере образования. В соответствии с Основным законом, преподавание религии в государственных школах обязательно [22].

Несмотря на то, что церковь является корпорацией публичного права, в своих делах она обладает самостоятельностью, в том числе и в процессуальной деятельности своих органов.

Из сферы применения данного закона исключена также деятельность органов власти по выполнению права компенсации ущерба, вызванного войной [23], которое включает в себя все законы, принятые на основании статьи 120 Основного Закона Германии. Эти законы регулируют не столько ущерб от войны, сколько ущерб, причиненный частным лицам, от оккупации. Закон не действует в отношении права исправления [24], которое включает все законы по реабилитации жертв нацистских преступлений за границей. Указанные последние два исключения были сделаны, во-первых, вследствие того, что меры, предусмотренные законами о компенсации и исправлении, по большей части были уже выполнены на момент принятия Закона об административном процессе и, во-вторых, административный процесс выполнения этих мер был достаточно полно урегулирован законодательством [25].

Действие Закона об административном процессе частично распространяется также на ту деятельность органов власти, которая не охватывается понятием административного процесса. Это относится к деятельности судебных администраций и органов управления юстиции в судебно-административном процессе, а также к деятельности органов при проверке лиц, с которыми эти органы связаны публично-правовыми служебными отношениями.

Закон об административном процессе не действует в отношении

деятельности представительств федерации за границей, в связи с особым их статусом, а также деятельности органов немецкой федеральной почты относительно использования почтовых и сигнально-проводных устройств [26], третьими лицами, то есть не служащими почты. Основанием последнего являются чисто технические причины - большое количество одинаковых административных актов в отношении пользователей такими устройствами.

Таким образом, приведенный перечень исключений из Закона об административном процессе выглядит довольно внушительно. Тем не менее, это несколько не снижает значение этого закона для упорядочивания процесса управления. Несомненно, что в ходе развития германского права будет окончательно унифицирован административный процесс во всех перечисленных подотраслях.

Несмотря на наличие трудностей, стоящих перед немецкими юристами на путях полной кодификации административного процесса, принятие данного закона - важный шаг к преодолению расхождения федерального и земельного, общего административного и специального административного процессов. Этот закон не может и не должен оставаться вне поля зрения российских ученых. Стоящие перед германским правом проблемы по своей природе идентичны российским правовым проблемам. Относительно согласования федерального административного процесса и процесса в органах субъектов федерации в Российской Федерации намного больше возможностей для унификации, чем в Германии. Российское конституционное положение о том, что исполнительные органы Федерации и ее субъектов образуют единую систему исполнительной власти [27], создает благоприятные условия для полной кодификации деятельности органов государственного управления.

Литература и источники

1. См.: Основной закон ФРГ. Ст. 30.
2. См.: Там же. Ст. 31.
3. См.: Там же. Ст. 83
4. Основной закон ФРГ. Ст. 84. Абз.1-2.
5. См.: Там же. Ст. 84. Абз.1.
6. См.: Там же. Ст. 50. Абз. 1.
7. См.: Там же. Ст. 85. Абз.1.
8. Основной закон ФРГ. Ст. 85. Абз.4.
9. См.: Основной закон ФРГ. Ст. 84. Абз.1, Ст. 85. Абз.1
10. См.: Verwaltung sverfahrensgesetz (VwVfG) §1. Abs.1.
11. См.: VwVfG. §1. Abs.2.
12. См.: Landesverwaltungsverfahrensgesetze // Stelkens P., Bonk H., Leonhardt K. Verwaltungs- verfahrensgesetz: Kommentar. Munchen, 1978.
13. См.: Основной закон ФРГ. Ст. 87, 89.
14. См.: Основной закон ФРГ. Ст. 87. Абз.2.
15. См.: Там же Ст. 87. Абз.3.

16. См.: VwVfG. §1. Abs.3.
17. См.: Bundesgesetzblatt (BGBl) I. S.17.
18. См.: Unapp B. Grunlagen des Verwaltungsrechts Frankfurt am-M,1983.
19. См.: Stelkens P., Bonk H., Leonhardt K. Verwaltungsverfah- rens-gesetz: Kommentar. Munchen, 1978
20. Kopp F.O. Einfuhrung// Verwaltungs-verfahrens-gesetz. Verwaltungsgerichtsordnung. Stand 1. August 1991. S.13.
21. См.: VwVfG. §1. Abs.1.
22. См.: Основной закон ФРГ. Ст. 7. Абз.3
23. См.: VwVfG. §2. Abs.2.
24. См.: VwVfG. §2. Abs.3.
25. См.: Stelkens P., Bonk H., Leonhardt K. Verwaltungsverfah- rens-gesetz: Kommentar. Munchen 1978. S.87.
26. См.: VwVfG. §2. Abs.3. №3-4
27. См.: Конституция Российской Федерации. Ст. 77. Абз.2

Воронов А.М. - доктор юридических наук, профессор кафедры административного права Всероссийской государственной академии Министерства финансов Российской Федерации (Alex_voronoff@mail.ru)

Труфанов М.Е. - доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Северо-Кавказского технического университета (gospd@mail.ru)

Voronov, A.M. - Doctor of Law, Professor of Administrative Law of the Russian State Academy of the Ministry of Finance of the Russian Federation (Alex_voronoff@mail.ru)

Trufanov, M.E. - Doctor of Law, Professor, Head of the Department of State and legal disciplines of the North Caucasus Technical University

УДК 342.547

КИЗИЛОВ В.В.
РЕАЛЬНЫЕ СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ СТАТЬИ 2.4 КОАП РФ

Ключевые слова: административная ответственность, служебные обязанности, административное правонарушение, должностное лицо

В статье рассматривается вопрос административной ответственности должностных лиц в соответствии со статьей 2.4 Кодекса об административных правонарушениях. Автором предложена классификация категорий лиц, входящих в современное нормативное определение понятия должностного лица.

KIZILOV, V.V.

REAL SUBJECTS ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY ARTICLE 2.4 OF THE ADMINISTRATIVE CODE OF THE RUSSIAN

Keywords: administrative responsibilities, duties, administrative offense, official

The article discusses the administrative responsibility of officials in accordance with Article 2.4 of the Administrative Code. The author proposes a classification of the categories of persons included in the current regulatory definition of a public official.

Из всех предусмотренных законодательством субъектов административной ответственности самой многочисленной категорией в контексте ее наполнения является должностное лицо. Несмотря на лаконичность понятия, данного в статье 2.4 КоАП РФ относительно момента наступления административной ответственности должностного лица - делинквента - совершение административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей, примечание в указанной статье, расширяет, по нашему мнению, границы должностного лица до недопустимых размеров, включая индивидуальных предпринимателей и членов коллегиальных органов управления.

Достаточно широкое применение понятие должностного лица к различным группам делинквентов отмечалось Б.В. Россинским, который отмечал неуместность распространения указанного определения на индивидуального предпринимателя [1]. Многочисленность субъектов, привлекаемых к административной ответственности согласно нормативному определению должностного лица, по сравнению с аналогичным определением в УК РФ, отмечали Д. Н. Бахрах [2], А.Б. Агапов [3, с.45]. Однако научного анализа обоснованности состава субъектов административной ответственности, охватываемых нормативным определением понятия должностного лица, до настоящего времени практически не проводилось [4].

Анализ примечания статьи 2.4 КоАП РФ позволяет выделить четыре основные группы должностных лиц (см. таблицу 1), каждая из которых содержит существенные отличия по функциям, исполняемым должностным лицом в момент совершения деликта. Особенно следует выделить четвертую группу, в которую законодатель включил совершенно различных субъектов административного права.

Вызывает удивление воспроизведение без должного комментария А.Б. Агаповым пункта 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 года «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» [5], согласно которому к представителям власти в контексте административно-деликтного законодательства «следует относить лиц, осуществляющих законодательную, исполнительную или судебную власть, а также работников государственных, надзорных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными

полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, а также организациями независимо от их ведомственной подчиненности (например, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, депутаты законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, члены Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, судьи федеральных судов и мировые судьи, наделенные соответствующими полномочиями работники прокуратуры, налоговых, таможенных органов, органов МВД Российской Федерации и ФСБ Российской Федерации, состоящие на государственной службе аудиторы, государственные инспекторы и контролеры, военнослужащие при выполнении возложенных на них обязанностей по охране общественного порядка, обеспечению безопасности и иных функций, при выполнении которых военнослужащие наделяются распорядительными полномочиями)» [3, с.47].

При отсутствии развернутого комментария указанного пункта Постановления ВС РФ, по нашему мнению, круг должностных лиц, являющихся представителями власти, необоснованно расширен. Следует уточнить, что представителем власти не может быть лицо, чье распоряжение, несмотря на его законность, не сопровождается мерами принуждения и может быть не исполнено с последующим его оспариванием.

Меры принуждения, в том числе и административная ответственность, предусмотрены в достаточно ограниченном объеме в КоАП РФ и в большей мере относятся к распоряжениям правоохранительных органов, а также к специальным административным режимам. Таким образом, в обычной повседневной жизни работники государственных, надзорных или контролирующих органов, наделенные в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости практически не выступают представителями власти. Дополнительно следует отметить, что имеющее место неподчинение управляемого субъекта незаконному распоряжению представителя власти во многих случаях исключает вредные последствия данного незаконного распоряжения.

В пункте 3 Постановления Пленума ВС РФ от 16 октября 2009 года №19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» [7], содержащем положения о представителях власти уже исключены примеры должностных лиц, относящихся к категории представителей власти: «3. К исполняющим функции представителя власти следует относить лиц, наделенных правами и обязанностями по осуществлению функций органов законодательной, исполнительной или судебной власти, а также, исходя из содержания примечания к статье 318 УК РФ, иных лиц правоохранительных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в

служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, организациями, учреждениями независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности».

Данное действие судебного органа вполне закономерно, ввиду того, что на практике больше всего вопросов возникает с иным субъектным составом деликтов. Не случайным является Постановление Пленума ВС РФ от 10 февраля 2009 года №2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных».

Подводя черту под сказанным о представителе власти, можно определить данную категорию как представляющую собой особый субъект административной ответственности, включающий в себя обладающих властью лиц, деликтность которых проявляется в публичных правоотношениях, в которых данный субъект выступает с управляющей стороны по отношению не находящимся от него в прямой зависимости лицам, а у данных лиц отсутствует возможность отстоять свои законные интересы в момент совершения деликта путем неисполнения незаконного распоряжения представителя власти [8].

Анализ второй и третьей группы должностных лиц (см. табл.1) показывает, что все указанные в группах лица выполняют, так называемые, внутренние функции коллективного субъекта административного права, т.е. функции, напрямую связанные с обеспечением нормального функционирования данного субъекта, в котором должностные лица являются, по сути, руководителями.

Организационно-распорядительные функции включают в себя, например, руководство коллективом, расстановку и подбор кадров, организацию труда или службы подчиненных, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и наложение дисциплинарных взысканий [8].

К административно-хозяйственным функциям могут быть, в частности, отнесены полномочия по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами, находящимися на балансе и банковских счетах организаций и учреждений, воинских частей и подразделений, а также совершение иных действий: принятие решений о начислении заработной платы, премий, осуществление контроля за движением материальных ценностей, определение порядка их хранения и т. п. [9].

Анализ юридической литературы и судебной практики показывает, что у правоприменителя отсутствуют разночтения в вопросе определения административно-хозяйственных и организационно-распорядительных функций. Основным вопросом всегда является определение неисполнение какой именно должностной обязанности (или ее ненадлежащее исполнение) привело к возникновению деликта, так как должностные обязанности конкретного должностного лица устанавливаются должностными инструкциями, трудовыми договорами, контрактами на прохождение государственной службы, должностными регламентами, положениями о структурных подразделениях органов власти, организаций, иными

ведомственными актами и только в незначительной части нормативно-правовыми актами.

В связи с тем, что должностные лица, осуществляющие организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации, в соответствии с нормативно-правовыми актами назначаются на должность исходя из априори их знания действующего законодательства и его соблюдения в своей деятельности, как нам представляется, норма ст.2.4. КоАП РФ об административной ответственности «в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей» только осложняет административную юрисдикцию, и ее можно было бы сформулировать иным образом: административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в период и в связи с исполнением своих служебных (профессиональных) обязанностей.

Как видно из примечания к ст. 2.4 КоАП РФ, к должностным лицам могут относиться не только служащие государственных и муниципальных органов, но и работники других организаций, а также индивидуальные предприниматели, совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций.

На наш взгляд, в данном плане имеет место совпадение функции лиц, при исполнении должностных обязанностей которыми могут быть совершены административные правонарушения. Сохранение законодателем нормы о должностном лице, что таковым является лицо, «выполняющее административно-хозяйственные и организационно-распорядительные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации», а также отнесение отдельным предложением к должностным лицам лиц, совершивших «административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций», по нашему мнению, является анахронизмом, пришедшим из советского права, отрицавшего частную собственность.

Как нам представляется, не имеет существенного значения для определения противоправности деяния лица, выполняющего административно-хозяйственные и организационно-распорядительные функции, место прохождения службы или место работы этого лица (принцип равной ответственности перед законом).

Вторая группа прочих лиц представляет собой должностных лиц - членов коллегиальных органов управления и контроля юридических лиц с учетом

разных стадий их деятельности (имеется в виду и ликвидация юридического лица) и содержит практически весь перечень известных гражданскому праву лиц. Однако по нашему мнению, законодатель не совсем последователен в стремлении охватить всех потенциальных делинквентов по статьям 13.25, 15.17, 15.19 - 15.22, 15.23.1, 15.24.1, 15.29 - 15.31, части 9 статьи 19.5 и статье 19.7.3. Как нам представляется, упущены такие лица, как арбитражный управляющий и индивидуальный предприниматель, осуществляющий управление юридическим лицом на основании договора.

В четвертую группу входят индивидуальные предприниматели. Однако, по нашему мнению, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица в виду своего двойственного положения в гражданских правоотношениях (физическое лицо и субъект предпринимательской деятельности) должны являться самостоятельным субъектом административной ответственности. Так как, осуществляя предпринимательскую деятельность, вполне могут преступать нормы закона и нести ответственность наравне с юридическими лицами, а также, выполняя организационно-распорядительные функции в отношении зависимых от них лиц (наемных работников, управляемых по договору юридических лиц), могут нести ответственность как должностные лица. Как нам представляется, законодатель поленился при принятии нового кодифицированного акта об административной ответственности отредактировать КоАП РСФСР с учетом реалий экономической жизни страны и использовал законодательную технику, применив формулу «несут административную ответственность как должностные лица, если настоящим Кодексом не установлено иное», что только усложняет правоприменение [10].

Третья группа прочих лиц, можно сказать, выпадает из контекста должностного лица, по 2 категориям. Если в первой, второй и четвертой группах мы наблюдаем субъектов, связанных с предпринимательской деятельностью, то в данной группе в качестве делинквентов присутствуют государственные и муниципальные служащие, а также иные лица, представляющие интересы государственных и муниципальных органов, а также бюджетных учреждений (см. составы административных правонарушений в статьях 7.29-7.32 КоАП РФ).

Тем не менее, из составов административных правонарушений, содержащихся в особенной части КоАП РФ, можно определить объединяющее начало всех рассмотренных нами категорий лиц, охватываемых нормативным определением должностного лица. Это их профессиональная деятельность, будь то государственная или муниципальная служба, либо трудовая деятельность.

Как нам представляется, было бы логичным, если бы законодатель, при существующем подходе к субъектам административной ответственности, дал нормативное определение должностного лица на основе профессиональной деятельности физического лица, например: под должностным лицом в контексте настоящего Кодекса следует понимать физическое лицо,

осуществляющее профессиональную деятельность в системе государственных и муниципальных органов на должностях, включенных в соответствующие реестры государственной и муниципальной службы, в иных юридических лицах, а также осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

По нашему мнению, норму об ответственности должностных лиц следует переработать существенным образом, разделив входящие в нее субъекты административной ответственности по следующим категориям:

1. Государственные гражданские и муниципальные служащие
2. Представители власти
3. Должностные лица
4. Индивидуальные предприниматели

В свете принятия Пленумом Верховного суда РФ постановления от 10 февраля 2009 года «о практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» [4], выделившего в самостоятельную сторону процессуальных действий государственных и муниципальных служащих (помимо должностных лиц), можно надеяться, что законодатель в скором времени предпримет действия, направленные на модернизацию норм об административной ответственности указанных лиц.

Подводя итог, можно предложить следующие дефиниции понятий субъектов административной ответственности, входящих в нормативное определение должностного лица:

1. Административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в период и в связи с исполнением своих служебных (профессиональных) обязанностей.

2. Под должностным лицом в контексте КоАП РФ следует понимать физическое лицо, осуществляющее служебную (профессиональную) деятельность в системе государственных и муниципальных органов на должностях, включенных в соответствующие реестры государственной и муниципальной службы, в иных юридических лицах.

3. К представителям власти следует относить лиц, наделенных правами и обязанностями по осуществлению функций органов законодательной, исполнительной или судебной власти, а также иных лиц правоохранительных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные (в силу предусмотренных законом мер принуждения) для исполнения субъектами управления.

4. Индивидуальные предприниматели - это физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и несущие административную ответственность в качестве должностного лица при административных правонарушениях, совершаемых в

связи с выполнением организационно-распорядительных функций, и административную ответственность в качестве юридического лица при административных правонарушениях, совершаемых в связи с выполнением административно-хозяйственных функций.

Как нам представляется, предложенная классификация категорий лиц, входящих в современное нормативное определение понятия должностного лица, ликвидирует пробел в праве, позволяющий уходить от административной ответственности делинквентам - должностным лицам.

Литература и источники

1. Россинский Б.В. Административная ответственность: курс лекций. М.: Норма, 2009. С. 68-69
2. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М.: Эксмо, 2010. С. 487.
3. Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник. М.: Эксмо, 2007. С. 45.
4. Габараева Н.В., Эртель А.Г. Судебный контроль при реализации мер административного принуждения // Экономические и гуманитарные исследования регионов. 2011. №1. С.52-63.
5. См.: Система ГАРАНТ [Электронный ресурс] — НПП «Гарант-Сервис» — Электрон. дан. [М., 2011]
6. О представителе власти см.: Кизиллов В.В. Административная ответственность гражданских служащих: взгляд в будущее. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2011. С. 284
7. См.: п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. №6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» с изменениями от 6 февраля 2007 г., 23 декабря 2010 г.;
8. п. 5 Постановления Пленума ВС РФ от 16 октября 2009 года №19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Система ГАРАНТ [Электронный ресурс] - НПП «Гарант-Сервис» - Электрон. дан. М., 2011
9. См.: п. 4 Постановления Пленума ВС РФ от 16 октября 2009 года №19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Система ГАРАНТ [Электронный ресурс] - НПП «Гарант-Сервис» - Электрон. дан. М., 2011
10. Плотко Е.С. Принципы презумпции невиновности и объективной истины в производстве по делам об административных правонарушениях // Современная научная мысль. 2012. №1. С.97-103.

Кизиллов В.В. - кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Омского юридического института

(attorney1961@mail.ru)

Kizilov, V.V. - PhD in Law, Associate Professor, Department of Administrative and Financial Law Omsk Law Institute

УДК 342.92

ВОЛКОВА В.В.
О ФОРМАХ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

***Ключевые слова:** государственный гражданский служащий, эффективность деятельности, формы оценки, результативность, кадровые процедуры, продвижение по службе, аттестация, квалификационный экзамен*

В статье рассматривается вопрос о формах эффективности деятельности государственных гражданских служащих. Проведенный анализ форм оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих показал, что они используются главным образом при проведении кадровых процедур: определение соответствия служащего занимаемой должности, выявление уровня профессиональных знаний, навыков. Сделан вывод, что оценка результативности деятельности служащего на сегодняшний момент не получила должного распространения. При этом важно отметить отсутствие самой формы оценки профессиональных и личностных качеств служащего, отсутствие принципов выстраивания данных качеств для различных должностей.

VOLKOVA, V.V.
FORMS PERFORMANCE EVALUATION OF CIVIL SERVANTS

***Keywords:** civil servant, efficiency, evaluation forms, efficiency, personnel procedures, promotion, certification, qualification exam*

The article discusses the effectiveness of forms of civil servants. This analysis forms of performance appraisal of civil servants showed that they are mainly used in conducting personnel procedures: determination of compliance officer position, identifying the level of professional knowledge and skills. Concluded that the effectiveness of employee evaluation to date has not received proper distribution. It is important to note the absence of most forms of assessment of professional and personal qualities of the employee, the lack of alignment of the principles of data quality for the various positions.

Эффективность является комплексной оценкой управленческой деятельности в любой области, в том числе и в системе государственной

гражданской службы. Так государственная гражданская служба находится на этапе реформирования и развития. Указом Президента РФ «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009-2013годы)»» от 10 марта 2009г. № 261 [1] установлено, что одними из основных направлений реформирования и развития системы государственной службы являются:

- повышение эффективности государственной службы РФ;
- повышение результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

В Программе отмечается, что настоящее время показатели служебной деятельности гражданских служащих недостаточно ориентировано на результативность их труда, на достижение целей и приоритетов государственных органов; уровень денежного содержания гражданских служащих слабо зависит от результатов труда; система дополнительного профессионального образования гражданских служащих также не в должной мере нацелена на повышение результативности профессиональной служебной деятельности. Именно поэтому существует необходимость разработать сбалансированную систему показателей результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, а также усилить стимулирование к надлежащему исполнению ими должностных регламентов.

Между тем, понятие эффективности службы в законе не раскрывается. В юридической литературе данное понятие рассматривается с использованием таких терминов, как добросовестность и успешность выполнения обязанностей. Такая оценка во многом необходима с целью поддержания авторитета государственной власти в лице общества, поскольку позволяет контролировать качество деятельности государственных институтов, совершенствовать управленческий процесс. Так, в выступлении Президента РФ «О стратегии развития России до 2020года» на расширенном заседании Государственного совета 8 февраля 2008г. отмечалось, что будет делаться все возможное, чтобы «права наших граждан реализовывались в полной мере через эффективные институты ответственной и честной власти...необходимо создать мотивацию эффективной деятельности ведомств и отдельных чиновников, должны создать конкурентные условия для привлечения на государственную службу лучших кадров, при этом повысить их ответственность перед обществом.

Однако нам представляется необходимым, чтобы данная оценка профессиональных и личных качеств сотрудника пронизывала всю систему управления: от подбора, отбора и расстановки кадров до реализации данными кадрами своих полномочий. На этапе подбора кадров, оценка государственного служащего производится в форме конкурса. Это форма связана с оценкой профессионального уровня претендентов на замещение должности государственной гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности. Порядок и условия проведения конкурса определяются ч. 12 ст. 22 ФЗ «О государственной гражданской службе» [2] и Указом Президента РФ №112 «О конкурсе на замещение

вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» [3].

Из общего правила поступления на государственную службу и замещение должности существует ряд исключений при поступлении на следующие должности:

- должность относится к категории «руководители» и назначение, освобождение с нее осуществляется Президентом РФ или Правительством РФ;
- должность относится к категории «руководители» или «помощники» и замещается на определенный срок;
- при назначении на должность заключается срочный служебный контракт;
- назначение на должность (перевод) осуществляется в связи с состоянием здоровья, сокращением должности, реорганизацией, ликвидацией государственного органа.

Помимо этого, конкурс может не проводиться: в случае назначения на должности, которые связаны с использованием сведений, составляющих государственную тайну; по решению представителя нанимателя при назначении на должности, отнесенные к младшей группе. Отсюда, нам представляется, что такой прием на государственную службу без проведения конкурса является формальностью, и тем самым не может достигать критерия эффективности отбора претендентов на должности государственной гражданской службы.

Интересным в данном случае представляется анализ зарубежного опыта, показавший, что во Франции и Германии предусмотрено обязательное обучение молодых сотрудников, имеющих стаж работы менее двух лет, в целях их интеграции в систему государственной службы вообще и того органа государственного управления, в котором они непосредственно работают. Данное обучение направлено на приобретение навыков и знаний, которые необходимы для профессионального исполнения должностных обязанностей, формирования системного видения проблем и решения, развитие коммуникабельности и умения работать в команде [4]. Такой подход, на наш взгляд, обеспечивает высокий уровень результативности государственной службы и может быть принят к распространению в России.

Приобретение специального правового статуса начинается уже на стадии поступления на государственную службу, отражающего особенности занимаемой должности и вида службы. Следует отметить, что именно на данной стадии закрепляются различного рода льготы, преимущества, иммунитеты и т.д. Однако как отмечает И.В. Панова цель продвижения по службе двоякая: государственный орган комплектуется наиболее достойными кадрами, а сам служащий реализует естественную потребность в раскрытии своих способностей, повышении своего статуса [5].

Продвижение по службе – характерный элемент правового положения государственного служащего в системе государственной службы с момента поступления на службу и до ее окончания. Поэтому государственный

служащий имеет право на продвижение по службе и соответственное увеличение денежного содержания.

Стимулирующая роль продвижения по службе проявляется в конкретных положительных последствиях. Так, система повышения или производства в дальнейший чин (повышение в чинах) рассматривается как награждение, даруемое за постоянные, усердные, отличные, непосредственно его начальством засвидетельствованные, труды по службе [6].

Важнейшим элементом продвижения по службе является аттестация государственных служащих. Стимулирующая роль аттестации проявляется в ее положительных правовых последствиях – признании служащего соответствующим занимаемой должности, возможности его поощрения по результатам аттестации, зачисления в резерв на выдвижение, переводе на вышестоящую должность. Так, аттестация предусматривается в нормативных правовых актах по видам государственной службы и проводится периодически, что стимулирует служащего к активным действиям, к постоянному повышению своего профессионального уровня, а не к единичной подготовке к предстоящей аттестации.

Как справедливо заметил В.М. Манохин, аттестация проводится в целях определения соответствия государственного служащего занимаемой должности, решения вопроса о присвоении ему квалификационного разряда [7].

Аттестация проводится для определения квалификации, уровня знаний, отзыва о способностях, деловых и иных качеств. В результате проведения аттестации государственного служащего могут повыситься в должности, что само по себе является сильнейшим стимулом и часто понимается как его поощрение, хотя это вряд ли правильно, так как для поощрения не нужно согласие служащего, а для выдвижения на новую должность согласие его необходимо. В связи с этим правовые условия продвижения по государственной службе должны быть конкретными (специальными) для каждого вида государственной службы, а также государственного органа. Следовательно, во всех государственных органах во внимание принимается следующее: ученая степень, звание (или иное квалификационное обозначение) почетные звания, результаты должностной стажировки, переподготовки, а также повышение квалификации и состояние в кадровом резерве.

Цель данной формы оценки – определение соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы. Порядок проведения аттестации для гражданских государственных служащих регламентируется ст. 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе», а также Указом Президента РФ № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих РФ» [8].

Аттестации подлежат все государственные служащие. Исключение сделано для государственных служащих: достигших возраста 60 лет; проработавших в занимаемой должности менее одного года; в течение года с момента присвоения классного чина; беременных женщин и женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех

лет (аттестация указанных государственных служащих возможна не ранее чем через год после выхода из отпуска). Также аттестации не подлежат лица, замещающие должности государственной гражданской службы категорий «помощники» и «руководители», если с ними заключен срочный контракт. Это ставит в неравное положение служащих категорий «специалисты», «обеспечивающие специалисты» и категорий «помощники», «руководители».

Аттестация гражданского служащего проводится один раз в три года. Ранее указанного срока (внеочередная) аттестация служащего может проводиться только после принятия решения:

- о сокращении должностей гражданской службы в государственном органе (аттестация проводится с целью определения гражданских служащих, которые обладают преимущественным правом оставления на службе в силу высокой результативности труда и высокой квалификации);

- об изменении условий оплаты труда служащих (аттестация направлена на оценку квалификации каждого сотрудника в целях установления обоснованной дифференциации размеров денежного содержания).

Подобная периодичность аттестации государственных служащих не совпадает со сроками оценки результативности их деятельности, предусмотренными ежегодной отчетностью самих государственных органов. Более того, такая периодичность не позволяет определить индивидуальный вклад государственного служащего в результаты деятельности того государственного органа, в котором он служит, не предоставляет возможность корректировки процесса достижения результатов на промежуточном этапе. Нам представляется в данном случае, что регламентом должна быть предусмотрена, помимо традиционной аттестации раз в три года, также текущая оценка результативности деятельности служащего. Возможно, установление ежеквартальной текущей оценки служащего будут связаны с решением о выплате ему премии, а также могут быть учтены при проведении аттестации.

Аттестационная процедура состоит из трех этапов: подготовительный, непосредственный (сама аттестация) и заключительный. На подготовительном этапе представитель нанимателя издает правовой акт государственного органа, содержащий положения о формировании аттестационной комиссии, утверждении графика проведения аттестации, списке служащих, подлежащих аттестации [9]. Представитель нанимателя подготавливает также необходимые документы служащего для представления к аттестации, а именно: мотивированный отзыв об исполнении должностных обязанностей проходящего аттестацию служащего; сведения о выполненных поручениях и подготовленных им проектах документов за указанный период; годовой отчет о профессиональной служебной деятельности служащего; аттестационный лист с данными предыдущей аттестации [10].

На этапе непосредственной аттестации аттестационная комиссия рассматривает представленные документы, заслушивает сообщение государственного служащего, а в случае необходимости – его

непосредственного руководителя о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Заключительный этап связан с принятием решения. Решение аттестационной комиссии принимается в отсутствие аттестуемого и его непосредственного руководителя открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов аттестационной комиссии. В результате аттестации государственному служащему дается одна из следующих оценок:

- соответствует замещаемой государственной должности;
- соответствует замещаемой государственной должности при условии выполнения рекомендаций аттестационной комиссии по его служебной деятельности;
- не соответствует замещаемой государственной должности.

Так, по результатам аттестации руководитель государственного органа принимает одно из следующих решений:

- решение о необходимости направления государственного служащего на переподготовку или повышение квалификации;
- решение о понижении в должности;
- решение о включении государственного служащего в кадровый резерв для повышения в должности.

Недостатками данной формы оценки, помимо вышеназванных, можно считать также тот факт, что, по результатам анализа, на практике только десять из более 60-ти федеральных органов исполнительной власти внедрили аттестацию [11].

Также в качестве проблемных опросов аттестации можно отметить, что законодательно не предусмотрено требования к уровню подготовки специалистов, привлекаемых для проведения оценочных процедур. Это связано с тем, что до настоящего времени в России отсутствуют центры обучения и развития специалистов по проведению оценочных процедур. Обращение же к зарубежному опыту показывает, что, например, в США экспертная комиссия состоит наполовину из служащих ведомства, наполовину из специалистов, набираемых из специально созданных центров. Важность данного положения объясняется тем, что от компетентности членов комиссии и привлекаемых специалистов зависит качество оценки.

Еще одной проблемой является отсутствие регламентации минимальной и максимальной численности аттестационной и конкурсной комиссии. Федеральным законом «О государственной гражданской службе» отмечается лишь, что соблюдение квоты независимых экспертов должно составлять $\frac{1}{4}$ от общего числа членов аттестационной комиссии. Данная проблема, на наш взгляд, может привести к снижению объективности оценки.

Квалификационный экзамен призван выполнять функцию стимулирования гражданских служащих к достижению позитивной оценки посредством успешного прохождения экзаменационной процедуры и профессионального признания в форме присвоения классного чина по

соответствующей группе замещаемой должности гражданской службы. Таким образом, цель проведения квалификационного экзамена: оценка профессионального уровня при решении вопроса о присвоении классного чина.

Частью 1 ст. 49 Федерального Закона «О государственной гражданской службе» устанавливается, что квалификационный экзамен сдают служащие, замещающие должности государственной гражданской службы категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты». Также законом устанавливается, что в случаях, определяемых Президентом Российской Федерации, квалификационный экзамен сдают служащие, замещающие должности главной и ведущей групп категории «руководители».

Из этого следует, что государственные служащие, замещающие должности категории помощники квалификационный экзамен не сдают. Это означает, что существует возможность присвоения им классных чинов без процедуры проведения квалификационного экзамена, что может привести к снижению результативности деятельности служащего из-за переоценки его возможностей.

Порядок сдачи квалификационного экзамена регулируется Указом Президента Российской Федерации № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» [12]. Однако данным нормативным актом не предусматривается выделение этапов в случае проведения квалификационного экзамена. Нам представляется, что при проведении квалификационного экзамена было бы целесообразно взять за основу аттестационную процедуру с выделением трех этапов (подготовительный этап, непосредственно квалификационный экзамен, подведение итогов) и четко соблюдать их. Это связано с тем, что по своей сути данные этапы схожи с принятием Федерального закона «О государственной гражданской службе», поскольку квалификационный экзамен стал самостоятельной частью оценки, однако до этого решение о присвоении классного чина принималось по результатам аттестации.

Так, анализ представленных выше форм оценки показал, что они используются главным образом при проведении кадровых процедур: определение соответствия служащего занимаемой должности, выявление уровня профессиональных знаний, навыков. Из чего можно сделать вывод о том, что оценка результативности деятельности служащего на сегодняшний момент не получила должного распространения. При этом важно отметить отсутствие самой формы оценки профессиональных и личностных качеств служащего, отсутствие принципов выстраивания данных качеств для различных должностей. Таким образом, данное обстоятельство свидетельствует об отсутствии стимулирования на требуемом уровне развития деловых качеств служащих, их профессиональный рост, а также повышение эффективности их деятельности.

Литература и источники

1. СЗ РФ. 2009. №11. Ст. 1277.
2. Федеральный закон от 27 июля 2004г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. №31. Ст. 3215.
3. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 439/
4. Руденко П. Подготовка госслужащих: зарубежный опыт // Человек и труд. 2004. № 2. С. 79-84.
5. Панова И.В. Продвижение по государственной службе // Государство и право. 1998. № 2. С. 13.
6. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999. С. 202.
7. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 178.
8. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих РФ» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 437
9. Государственная служба: Энциклопедический словарь / Под. ред. В.К. Егорова, И.Н. Барцина. М.: РАГС, 2008. С. 35.
10. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе» / Под ред. В.А. Кобзавенко. СПб. 2012. С. 324.
11. Хныкин Б.В. Аттестация работников: нормативные акты и практика их применения. М., 2009. С. 47.
12. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)»// СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 438.

Волкова В.В. - кандидат юридических наук, доцент (truba.ru@mail.ru)
Volkova V.V. - PhD in Law, Associate Professor

УДК 34.07

ЧЕРМЯНИНОВ Д.В. **РАЗМЫШЛЕНИЯ О ВЫСШЕМ ОБРАЗОВАНИИ**

Ключевые слова: государственное управление, образовательные системы, система высшего образования

В статье рассмотрены политико-правовые проблемы реформирования российской системы высшего образования. Особую обеспокоенность автора вызывает повсеместная «коммерциализация» российского высшего

образования, поскольку происходящие в стране события указывают не только на нецелесообразность, но и на очевидную опасность этой практики.

SHERMYANINOV, D.V.
REFLECTIONS ON HIGHER EDUCATION

Keywords: public administration, educational system, the system of higher education

The article deals with the political and legal problems of reforming the Russian system of higher education. Of particular concern is the author of the pervasive "commercialization" of Russian higher education, as events in the country indicate not only unnecessary but also the obvious danger of this practice.

Последние годы в сфере государственного управления активно пропагандируются инновации. То есть новшества, или новые подходы, внедрения которых по определению призваны обеспечить качественный рост эффективности процессов [1]. Реформы происходят практически повсеместно - в органах исполнительной власти, в образовании, в науке, в экономике и т.д. В качестве общеизвестных примеров можно привести: изменение в РФ структуры органов исполнительной власти, присоединение России к Болонскому процессу, стремление России вступить в ВТО, создание Таможенного союза.

По мнению крупнейшего русского специалиста в области административного права И.Е. Андриевского: «для жизни человека, развития его способностей и возможности достижения человеческих целей необходимы известные условия, главнейшие из которых занимают безопасность и благосостояние. Условие безопасности обеспечивается предупреждением и пресечением опасностей, могущих грозить как от злой воли других людей, так и от сил природы и различных несчастных случаев. Условие благосостояния достигается возможностью приобрести и пользоваться известным количеством материальных благ, необходимых для удовлетворения создаваемых человеком потребностей, и, кроме того, достигать известного духовного развития. Оба этих условия - безопасности и благосостояния - находятся в неразрывной органической связи: всякая мера, содействующая обеспечению безопасности, тем самым содействует и развитию благосостояния и наоборот. Для создания таких условий недостаточно отдельных, единичных сил человека: необходима совокупная деятельность людей. Такая деятельность является в государстве, которое обеспечивает признаваемые за каждым права и действует для создания условий безопасности и благосостояния» [2].

То есть, все известные функции государства [3], в конечном итоге, направлены на достижение указанной основополагающей цели. В соответствии с принципами административного права, исполнительная власть обязана обеспечить ее достижение наиболее эффективным образом. Применение форм и методов управления в конкретных сферах должно быть продуманным, целесообразным и действенным, в первую очередь, соответствовать первому

началу термодинамики [4], согласно которому любая система (в том числе и государство), стремится достигнуть определенного результата с наименьшими для себя затратами (энергии, сил, ресурсов, средств...).

На протяжении 20 лет в Российской Федерации, помимо прочего, наблюдается реформирование образовательной системы, в том числе и высшей школы. Учитывая, что это сопровождается противоречивой информацией и полярными мнениями экспертов, в настоящем повествовании автор позволил себе оценить происходящие в сфере образования преобразования и выяснить, насколько они соответствуют приведенному правилу.

Реформированию подверглась перешедшая с советских времен в Российскую Федерацию пятилетняя (шестилетняя) система высшего образования, в рамках которой любой гражданин, после успешного прохождения всего бесплатного курса обучения, получал квалификационный диплом по соответствующей специальности.

Происходящие преобразования обозначили следующие основные изменения.

Во-первых, с начала 90-х годов прошлого века, в соответствии с внесенными в федеральное законодательство изменениями, началась «коммерциализация» высшего образования. К настоящему времени функционируют сотни негосударственных образовательных учреждений, имеющие право взимать плату за предоставление образовательных услуг [5].

Во-вторых, образование Российской Федерации перестраивается на двухуровневую систему, в рамках которой ВУЗы прекращают подготовку специалистов и начинают выпускать бакалавров и магистров.

По поводу возможности и целесообразности внедрения подобной практики велись и до настоящего времени ведутся споры. По мнению автора, серьезных аргументов в пользу перехода российского образования на двухуровневую систему не приводилось.

Сторонники полагали (полагают), что этот переход:

- обеспечит соответствие квалификаций российских граждан современным требованиям на рынке труда, что позволит им после окончания бакалавриата или магистратуры успешно трудоустроиться за рубежом (в любой из 47 присоединившихся к Болонскому соглашению стран);

- сделает подготовку студентов целевой и более рациональной, так как бакалавры будут готовиться для практической работы, а магистры для научной. (Вывод сделан на основании анализа сайтов Интернета и выступлений участников всероссийской учебно-методической конференции «Российское юридическое образование в условиях интеграции в европейское и мировое образовательное пространство», проведенной на базе УрГЮА 18-19 декабря 2003 года в Екатеринбурге, в которой автор лично участвовал).

Думается, что несостоятельность приведенных доводов очевидна, поскольку, во-первых, государство готовит квалифицированные кадры с высшим профессиональным образованием для того, чтобы они в дальнейшем трудились на благо своего отечества, и в «утечке мозгов» за границу оно не

заинтересовано. Во-вторых, известно, что советская система образования готовила универсальных специалистов, которые в дальнейшем могли с одинаковым успехом трудиться и в практической сфере и в науке. Каждый выпускник ВУЗа с дипломом о высшем образовании мог, в зависимости от личных устремлений, желаний, способностей и прилагаемых усилий добиться соответствующих профессиональных успехов или карьерного роста. Аспирант или младший научный сотрудник имел возможность стать академиком и лауреатом Нобелевской премии (Жорес Иванович Алфёров, Григорий Яковлевич Перельман), стажер прокуратуры мог дослужиться до Министра юстиции (Юрий Яковлевич Чайка)...

Особую обеспокоенность вызывает повсеместная «коммерциализация» российского высшего образования, поскольку происходящие в стране события указывают не только на нецелесообразность, но и на очевидную опасность этой практики.

По мнению автора, сегодняшняя ситуация в рассматриваемой сфере характеризуется следующими моментами.

1. С появлением негосударственных «коммерческих» ВУЗов, предоставляющих образовательные услуги за деньги, высшее образование и статус, который приобретает его обладатель в Российской Федерации, стали товаром. Это специфический товар, фактически приобретаемый покупателем (студентом) в рассрочку. При этом «актом приемки-сдачи» данного товара является документ, удостоверяющий его высокую квалификацию (диплом), выдаваемый продавцом (ВУЗом). Обладатель диплома на рынке труда также является для работодателя товаром, но для определения его качества необходимо определенное время.

2. В Интернете нетрудно найти объявление типа: «помогу быстро получить высшее образование», «гарантирую получение диплома престижного ВУЗа», «образование, гарантия качества». Практически речь идет о торговле дипломами о высшем образовании [6].

При этом информации о привлечении к юридической ответственности лиц, уличенных в использовании поддельных документов подобного рода, нет.

3. Российскому рынку труда требуется все большее количество специалистов с высшим образованием. Изучив сегодняшние газеты, публикующие объявления о трудоустройстве, можно легко убедиться, что данное требование зачастую не оправдано, но такая ситуация приводит к тому, что высшее образование в Российской Федерации становится не только общедоступным, но и общеобязательным. Россияне утрачивают навыки рабочих специальностей, на рабочих местах их занимают гости из ближнего зарубежья [7].

4. С каждым годом растет количество «коммерческих» ВУЗов гуманитарного профиля, предоставляющих возможность на платной основе получить высшее образование. Это негативно сказывается на уровне подготовки их выпускников.

5. Экономическая ситуация в РФ нестабильна. В этих условиях, в

подавляющем большинстве случаев, вне зависимости от специфики предоставляемых товаров и услуг, российский предприниматель (в том числе, ректор ВУЗа) постоянно находится в ситуации, называемой «первоначальным накоплением капитала». То есть его сверхзадача - создание, путем реализации своего продукта, финансовых активов, которые можно будет использовать для укрепления положения на соответствующем рынке.

При этом в России нет эффективного и имеющего силу закона механизма, в том числе, судебного [8], позволяющего контролировать и/или оценивать качество предоставляемых ВУЗами образовательных услуг.

В последние годы на сайтах Интернета появилось немало открытых писем, в которых ученые, преподаватели, студенты выражают руководству страны свою обеспокоенность от происходящей реформы в сфере высшего образования, а также сообщают о негативных проявлениях [9], ею вызванных. Ставшие достоянием общественности скандалы, связанные с выявлением летом 2011 года фактов подлога результатов ЕГЭ и зачисления на бюджетные места «мертвых душ», позволяют прямо говорить о падении качества подготовки студентов, а также об угрожающем уровне коррупции и безответственности среди руководства и профессорско-преподавательского состава российских ВУЗов [10]. Наиболее широкий общественный резонанс вызвал последний случай, указывающий на очевидную некачественную подготовку врачей - специалистов, от уровня квалификации которых непосредственно зависят здоровье и жизнь граждан Российской Федерации.

Кроме этого, всем сотрудникам высшей школы хорошо известно, что в современных условиях подавляющее число ВУЗов России, с целью получения оплаты за обучение от студентов, учащихся на договорной основе, недопустимо снижают уровень их подготовки. Нередки случаи, когда руководство в приказном порядке требует от преподавателей удовлетворительно оценивать знания даже у студентов, которые по объективным причинам вообще не могут быть обучены (больных, не знающих в должной мере русского языка, не посещающих занятия и т.д.).

Автору известны два основных аргумента, которые администрация ВУЗа приводит в целях объяснения данной практики:

- в условиях «демографической ямы» и сокращения государственного финансирования сферы образования следует любыми способами привлекать и сохранять студентов, учащихся на договорной основе, иначе у ВУЗа не будет средств для существования;

- каждый студент сам волен выбирать, что ему нужно - качественные профессиональные знания, подтвержденные дипломом, или только диплом о высшем образовании при полном отсутствии знаний.

Может ли на самом деле подобная практика быть оправдана? Обратимся к объективным законам природы. Согласно принципу, сформулированному французским ученым Анри Луи Ле Шателье, если потревожить систему, находящуюся в состоянии равновесия, то система стремится нейтрализовать нарушения и восстановить равновесие [11]. В соответствие с приведенным

правилом, каждый студент компенсирует внешние воздействия в виде заданий, зачетов, экзаменов и иных контрольных мероприятий путем приложения определенных усилий. Он обязан овладевать знаниями, выполнять в установленные сроки все виды заданий, предусмотренных учебным планом и образовательными программами высшего профессионального образования, соблюдать устав ВУЗа и правила внутреннего распорядка [12]. В противном случае он должен перестать быть студентом, найти вне стен ВУЗа род занятий, соответствующий своим интеллектуальным, физическим и духовным возможностям (обрести равновесие в ином месте, или, как говорят в народе, - «быть на своем месте»).

Администрация ВУЗа, в соответствии с положениями законодательства [13], обязана отчислять неуспевающих студентов, даже если они кредитоспособны и готовы внести плату за весь курс обучения. В первую очередь, это поможет самому молодому человеку быстрее найти свое место в жизни, освоить подходящую его таланту профессию, получать реальное удовлетворение от результатов своего труда. Данные последних исследований свидетельствуют: только 52% жителей крупных городов России работают по полученной в ходе образования специальности. При этом лишь 49% считают, что образование - это решающий фактор при выборе профессии. Получается, что половина населения мегаполисов - непрофессионалы (хотя формально имеют высшее образование). Из этой проблемы вытекает другая - переквалификация в РФ происходит на поверхностном уровне, человек образовывается непосредственно на рабочем месте. Результат получается плачевный: для современной рыночной экономики наши кадры мало приспособлены [14].

Кроме этого, если своевременно не пресечь у молодого человека проявления лени, нерадивости и безответственности путем применения соответствующих мер дисциплинарного воздействия, он будет считать эти качества нормой и сохранит их в дальнейшей жизни.

Несомненно, что смолоду наделенный такими качествами, к тому же убежденный во всесии денег, человек является потенциальным коррупционером. Такое мировоззрение не только пагубно влияет на развитие его личности, но в еще большей степени несет в себе угрозу для российской государственности.

России, чтобы, в соответствии с упомянутым принципом Ле Шателье, защитить свою территорию от притязаний других государств, необходимо сдерживать их путем наращивания соответствующего военного потенциала, развития экономики, создания высокотехнологичных производств и надежной финансовой системы. Обеспечить наличие перечисленных факторов, то есть сохранить нашу страну для потомков в ее сегодняшних границах, смогут только высококвалифицированные, грамотные профессионалы с активной гражданской позицией, высоким уровнем самосознания и духовного развития. Это элита общества и входить в нее должны только те люди, которые еще при прохождении обучения в высшей школе прошли объективный отбор и доказали

свое умение мыслить, выполнять поставленные задачи, преодолевать трудности, созидать, самостоятельно принимать ответственные решения.

Если же ВУЗы не будут такой отбор обеспечивать, то элита перестает существовать, а это неминуемо приведет к развалу государства

Следует также отметить, что вызванная сокращением государственного финансирования и дефицитом абитуриентов и укореняющаяся практика «сохранения студентов» в равной мере портит и развращает не только молодых граждан России, но и профессорско-преподавательский состав ВУЗов. В условиях, когда преподавателя постоянно вынуждают на всех экзаменах (не исключая и государственные) положительно оценивать всех без исключения студентов вне зависимости от уровня их знаний, он не только перестает повышать, но и утрачивает имеющийся уровень профессиональной квалификации. Действительно - если от него не требуется обеспечения качества при подготовке студентов, то зачем прилагать дополнительные усилия на обновление и переработку лекций и учебных пособий, проверку курсовых и дипломных работ, написание научных статей?! Практика показывает, что в подобных условиях преподаватели перестают заниматься наукой и уподобляются сетевым торговцам бросового ширпотреба - стараются преподавать возможно большее количество дисциплин в возможно большем количестве мест.

Таким образом, можно прямо говорить об имеющем место конфликте интересов. Государственный интерес - подготовка квалифицированных кадров - не выдерживает конкуренции с личным интересом руководителей ВУЗов (мотивация самая разнообразная - от сохранения ВУЗа в качестве самостоятельного учреждения до сохранения своей личной должности и соответствующего ей дохода).

Очевидно, что все эти проявления не соответствуют приведенным в начале настоящей статьи принципам государственного управления. Если не принять действенные меры, в ближайшие 10-20 лет (если не раньше) не только отрасли народного хозяйства, но и органы власти России наводнят интеллектуально и духовные недоразвитые псевдоспециалисты.

Сомнительно, что сегодняшний ректор, декан, преподаватель, или методист ВУЗа, терпимо относящиеся к перечисленным негативным проявлениям в рассматриваемой сфере, желали бы сделать своих детей и внуков участниками экспериментов, организуемых по воле высокопоставленных, но беспринципных недоучек с «заушным образованием».

По глубокому убеждению автора, изложенные проблемы высшей школы России связаны с тем, что в списке стратегических задач законодательства Российской Федерации в области образования [15] своевременно не была обозначена главная - обеспечение качественной подготовки высококвалифицированных кадров для дальнейшей работы в интересах Российской Федерации.

К сожалению, эта цель четко не сформулирована также и в законопроекте, представленном для всенародного обсуждения на сайте

«Российской газеты» 01.12.2010г. [16], и не обеспечена мерами, предусмотренными Постановлениями Правительства Российской Федерации от 16.03.2011 №174 «Об утверждении положения об образовательной деятельности», и от 21.03.2011 №184 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций» [17].

Принимая во внимание, что сфера образования призвана обеспечивать соблюдение государственных интересов, в том числе, общественную и государственную безопасность, необходимо внести в действующее законодательство ряд неотложных мер по борьбе с изложенными в настоящей статье моментами. В качестве первоочередных мер выделим следующие.

1. Уполномоченный орган должен выдавать соискателю лицензию на осуществление образовательной деятельности, исходя из принципа целесообразности, принимая во внимание количество в регионе ВУЗов, использующих подобные образовательные программы.

2. При проведении мероприятий по лицензионному контролю, помимо прочего, необходимо проверять:

- форму, содержание и уровень подготовки курсовых и дипломных работ (дипломных проектов), подготовленных выпускниками ВУЗов. При обнаружении работ, не соответствующих установленным требованиям, должно отзываться лицензию и признавать выданный ее автору диплом недействительным;

- экзаменационные ведомости, с целью установления своевременности применения к студентам, имеющим академические задолженности, соответствующих мер дисциплинарного воздействия.

3. В отношении ректора, не обеспечивающего должного качества образования, следует применять административные меры воздействия, в том числе - дисквалификацию

Литература и источники

1. <http://ru.wikipedia.org> (дата обращения 18.09.2011)
2. См.: Андриевский И.Е. Полицейское право // Антология мировой правовой мысли: В 5 т. Т. IV. Россия XI-XIX вв. / Национальн. общ-науч. фонд; Руководитель науч. проекта Г.Ю. Семигин. М.: Мысль, 1999. С. 689.
3. О функциях государства см.: Добротин Н.М. Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: Учебник. Т.1. Новосибирск: Наука, 2010. С.104.
4. <http://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения 18.09.2011)
5. См.: Федеральный закон от 10.07.1992 №3266-1 «Об образовании» (ст. 46) // Российская газета. 1992. 31 июля.
6. К примеру, см. <http://www.master-diplomov.com/diplom/> (дата обращения 25.09.2011)
7. См.: Эртель А.Г. Институты регионального развития // Бизнес в законе.

Экономико--юридический журнал. 2010. №3. С.316-317.

8. См.: Габараева Н.В., Эртель А.Г. Судебный контроль при реализации мер административного принуждения // Экономические и гуманитарные исследования регионов. 2011. №1. С.52-63.

9. К примеру см. <http://www.permvelikaya.ru/?p=40291>; http://www.station.ru/community/blogs/statisti_dokymenti/archive/2011/05/31/257246.aspx <http://www.eduhelp.info/page/otkrytoe-pismo-prezidentu-rf-dmitriju-medvedevu> и др.

10. За подлог на вылет? // <http://www.rg.ru/2011/06/20/scandal.html>, Технологии против коррупции // <http://actualcomment.ru/theme/1970/>.

11. <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ntes> (дата обращения 20.09.2011)

12. п. 8 ст. 16 Федерального закона от 22.08.1996 №125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // СЗ РФ. 1996. №35. Ст. 4135.

13. Там же. (п. 9 ст. 16).

14. Почему в России не хватает рабочих рук на заводах в то время как офисы переполнены дилетантами <http://www.autosaratov.ru/phorum/showthread.php?118662>- (дата обращения — 27.09.2011).

15. См.: ст. 4 Федерального закона от 10.07.1992 №3266-1 «Об образовании» // Российская газета. 1992. 31 июля.

16. <http://www.rg.ru/2010/12/01/obrazovanie-dok.html> (дата обращения 27.09.2011).

17. СЗ РФ. 2011. №12. Ст. 1651; 2011. №13. Ст. 1772.

Чермянинов Д.В. - кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права Уральской государственной юридической академии (dimon-str@mail.ru)

Chermyaninov, D.V. - PhD in Law, Associate Professor of Administrative Law of the Ural State Law Academy
