



ПРАВО И СОВРЕМЕННЫЕ ГОСУДАРСТВА

научно-практический журнал

2013 / № 6

ПРАВО И СОВРЕМЕННЫЕ ГОСУДАРСТВА

научно-практический журнал

Учредитель: Фонд «Консалтинга и правовой защиты населения»

ISSN 2307–3306

Журналу присвоен DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/>

Свидетельство о регистрации средства массовой информации: ПИ № ФС77-49248 выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций

Подписной индекс в каталоге «Роспечати»: 70711

Архив журнала размещен на сайте: www.bar-association.ru

E-mail редакции журнала: law_and_modern_states@mail.ru

Журнал включен в **Российский индекс научного цитирования** (http://elibrary.ru/publisher_titles.asp?publishid=10666)

Англоязычная версия журнала «LAW AND MODERN STATES» издается в США (Graphic Visions Associates, Gaithersburg, MD, USA, 20877) и размещается на официальном сайте издания

При перепечатке материалов ссылка на журнал «Право и современные государства» обязательна. Публикуемые в журнале материалы могут не отражать точку зрения учредителя и редакции.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Бошно Светлана Владимировна, доктор юридических наук, профессор (Москва)

Батлер Уильям Э., заслуженный профессор права имени Джона Эдварда Фоулера школы права Дикинсон Университета штата Пенсильвания (США)

Белоусова Ольга Михайловна, доктор экономических наук, профессор (Москва)

Вассоевич Андрей Леонидович, доктор философских наук, кандидат экономических наук, профессор (Санкт-Петербург)

Виноградова Елена Валерьевна, доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург)

Гусейнов Абульфас Ибрагим оглы, доктор юридических наук, профессор (Азербайджанская республика, Баку)

Давыдова Марина Леонидовна, доктор юридических наук (Волгоград)

Делокаров Кадырбеч Хаджумарович, доктор философских наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации (Москва)

Догадайло Екатерина Юрьевна, кандидат юридических наук, доцент (Москва)

Харджатно Н. Йенни М.Т., доктор, профессор факультета гуманитарных наук Университета Индонезия, Директор Центра европейских исследований Университета Индонезия (Индонезия, Джакарта)

Мархгейм Марина Васильевна, доктор юридических наук, профессор (Ростов-на-Дону)

Назарова Елена Александровна, доктор социологических наук, профессор (Москва)

Павликов Сергей Герасимович, доктор юридических наук, профессор (Москва)

Померанц Уильям Э., доктор исторических наук, доктор юридических наук, заместитель директора Института Кеннона (США)

Понкин Игорь Владиславович, доктор юридических наук, профессор (Москва)

Рыбалкин Валерий Сергеевич, доктор филологических наук, профессор, Зав. отделом классического востока Национальной академии наук Украины (Украина, Киев)

Шевченко Алевтина Владимировна, доктор политических наук, профессор (Москва)

Цыбулевская Ольга Ивановна, доктор юридических наук, профессор (Саратов)

СОДЕРЖАНИЕ

РЕДАКЦИОННАЯ СТАТЬЯ

Васюта Г.Г. Юриспруденция (легальная теория): новый взгляд на теорию права (DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.6.1>)

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ КОРРУПЦИИ

Давыдова М.Л., Ахметова Н.А. Проблемы методологии и методики антикоррупционного обучения в российском юридическом вузе (DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.6.2>)

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Новикова А.Е., Мархгейм М.В. Минимизация правозащитных рисков: конституционные версии федеративных государств Европы (DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.6.3>)

Мархгейм М.В., Москаленко С.А. Конституционное закрепление принципа равенства прав и свобод мужчин и женщин: анализ зарубежного опыта (DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.6.4>)

ПСИХОЛОГИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ. ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА

Овсяникова Е.А., Савельева И.В., Долженко Н.И. Психологическая культура личности как фактор предупреждения профессиональной деформации (DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.6.5>)

Зубенко В.М. Правовое просвещение сотрудников закрытых воспитательных учреждений для несовершеннолетних и функции современного государства (DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.6.6>)

ПРАВОТВОРЧЕСТВО И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Середин П.В. Правотворчество органов местного самоуправления: процедура и результаты (DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.6.7>)

Красавин А.В. Проблемы правотворчества в сфере технического регулирования (DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.6.8>)

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ: ПРЕЗЕНТАЦИЯ УЧЕБНИКА

Бошно С.В. Государство (DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.6.9>)

РЕДАКЦИОННАЯ СТАТЬЯ

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ (ЛЕГАЛЬНАЯ ТЕОРИЯ): НОВЫЙ ВЗГЛЯД НА ТЕОРИЮ ПРАВА

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.6.1>

Наша редакция публикует главы учебника Главного редактора Бошно Светланы Владимировны – Юриспруденция. Хотим поделиться замыслом этого издания и основаниями его публикации в журнале.

С.В. Бошно – профессор, доктор юридических наук, работала в высшем законодательном органе России – Совете Федерации, Министерстве юстиции Российской Федерации, имеет опыт преподавания более 20 лет, автор более 160 научных, учебных и публицистических работ. В ходе работы над учебником «Юриспруденция» С.В. Бошно, в том числе, консультировалась у авторитетных специалистов, знающих комплекс проблем взаимного юридического понимания России, США, Германии (Ch. Osakwe), владеющих тонкостями терминологии и дефиниций в сравнительно-правовом ключе (W.E. Butler), специалистами Юридической библиотеки Библиотеки Конгресса США (P. Rodik, P. Craig).

Учебник «Юриспруденция» представляет собой результат кросскультурного анализа, поиска взаимосвязи и новых возможностей взаимодействия между правовыми системами. Следует отметить, что теория права – это отечественное наименование базовой юридической науки, являющейся её методологической основой, тогда как юриспруденция – традиционная англо-американская энциклопедическая наука, выполняющая роль, аналогичную роли теории права для российской правовой системы. С.В. Бошно пытается реализовать положение:

«теория права» = «юриспруденция»,
что достаточно сложно и ответственно. Данный подход несколько эклектичен и является результатом личного опыта автора по трансформации российской правовой доктрины в знание, понятное представителям англо-саксонской правовой системы. «Юриспруденция» С.В. Бошно является оригинальным изданием, предназначенным для широкой читательской аудитории в России,

а также в странах, говорящих на английском языке.

Принятая в России модель теории права и государства, как впрочем, и теории государства и права, нуждается в системном пересмотре и адаптации под современные общественные потребности и задачи юридического образования. Теория права – это мировоззренческая философская наука. Она является основой права и законодательства во всем мире. Тем удивительнее следующий факт. Реформирование радикально затронуло все отрасли российского права, законодательства и правоприменения, но при этом методологическая основа – теория права и государства – сохранилась практически неизменной. Естественно, что она не отвечает потребностям современности и в значительной степени утратила свое прогностическое и эвристическое начало. С.В. Бошно предлагает свой вариант переосмысления основных теоретико-правовых конструкций отечественной модели юриспруденции. В основу «Юриспруденции» положена российская правовая ментальность и, в то же время, учтено понимание юриспруденции в рамках других типов правовых систем и типов понимания права.

В учебнике «Юриспруденция» С.В. Бошно предусмотрено решение основных образовательных задач, которые возлагаются на отечественную теорию права в процессе подготовки юристов. В учебнике рассматриваются такие основополагающие правовые конструкции как понимание права, происхождение права, признаки права, система права, систематизация, правотворчество, применение права, аналогии, источники и формы права. Некоторые вопросы в «Юриспруденции» по сравнению с традиционным изложением заняли более значительное место: публичное и частное право, обычное право, юридические процедуры и некоторые другие. Предметная область издания расширена за счет таких вопросов как обязательства, причинение вреда и неосновательного обогащения как видов юридического факта.

Известны попытки знакомства англо-говорящего читателя с отечественной теорией права путем перевода работ видных советских и российских ученых-юристов (например, на английском языке изданы работы Д.А. Керимова, Л.С. Явича, Ю.А. Тихомирова и др.). Объединяет переводы то, что они содержат неадаптированные для иностранного читателя советские или российские правовые конструкции. Сложность перевода обусловлена тем, что многие юридические явления в России и других странах именуются одинаково или созвучно, но имеют разный смысл. Так, например, различается употребление термина «кодекс»: в России «кодекс» – это основной большой систематизированный закон, изданный государством, в США «CODE» – это свод законов, комплекс действующего законодательства, а в английских юридических словарях «кодекс» поясняется как архаичный термин времен Юстиниана. Или ещё один пример, в России есть два термина: «законотворчество» и «правотворчество», тогда как американская терминология не нуждается в таких различиях и ограничивается одним

собираемым термином «lawmaking». Эти и другие нюансы юридической теории и практики доступны только специалистам-юристам, но далеко не всегда бывают адекватно отражены при переводе. В силу этих обстоятельств, существующие переводы работ отечественных ученых-юристов, в целом отражают принятую в России конструкцию «Теория государства и права», но плохо понимаемую и не актуальную за рубежом.

Существуют также работы зарубежных авторов посвященные отечественному правоведению, например, W.E. Butler «Russian Law». Но в основном они представляют собой обзоры российского законодательства по разным сферам: конституционное, уголовное, семейное и другие, они не являются альтернативой учебникам по юриспруденции – фактически – это описание российских правовых институтов и отраслей права.

Представляемый учебник С.В. Бошно адаптирует отечественную теорию права к реалиям англо-американской правовой культуры и, соответственно, в нем существенно изменены порядки изложения, предметная область и стиль изложения, что делает его доступным и понятным и для отечественных, и для зарубежных (англоговорящих) читателей. Следует отметить содержательную новизну «Юриспруденции» по сравнению с традиционными учебниками по теории права.

Юриспруденция, как и теория права, является вводной базовой юридической наукой, с которой обычно начинается подготовка юристов. В ней рассматриваются базовые вопросы – природа и сущность права, типы правопонимания и др. Однако в зарубежных учебниках по юриспруденции нет ряда тем и вопросов, актуальных для российской теории права. Так, например, не рассматриваются проблемы правотворчества, правосознания, правопорядка и законности. В отечественных учебниках и дискуссиях относительно предмета теории права и государства не теряет значения вопрос оцелесообразности рассмотрения государства в курсе для подготовки юристов с целью формирования основных правовых понятий. В то же время тема «государство» является неотъемлемой частью юриспруденции в ее англо-американском варианте, хотя содержание данной темы существенно отличается от российского стандарта.

Учебник С.В. Бошно «Юриспруденция» представляет собой не механический перевод российского учебника по теории права на английский язык, а адаптированное для понимания отечественного и англо-американского читателя изложение российского взгляда на юриспруденцию. «Юриспруденция» – оригинальное сравнительно-правовое изложение юриспруденции, составляющей основу юридического мышления и менталитета. Учебник «Юриспруденция» по замыслу С.В. Бошно содержит пять разделов и включает 35 глав:

РАЗДЕЛ I. ПРАВОВАЯ НАУКА (Глава 1. Юриспруденция как основа, теория и философия права. Глава 2. Юриспруденция как наука).

РАЗДЕЛ II. СУЩНОСТЬ ПРАВА (Глава 3. Поиски истоков и сущности права. Глава 4. Происхождение и развитие права. Глава 5. Право в системе

социального регулирования. Глава 6. Юридические школы о сущности, природе и предназначении права. Глава 7. Сущность права. Глава 8. Свойства права).

РАЗДЕЛ III. ВНЕШНЕЕ ВЫРАЖЕНИЕ ПРАВА (Глава 9. Источники и формы права. Глава 10. Прецедент и судебная практика. Глава 11. Обычаи в системе источников права. Глава 12. Законодательство. Законы и другие государственные акты. Глава 13. Национальное и международное право. Глава 14. Кодификация. Глава 15. Методы правового регулирования. Глава 16. Норма. Нормативность. Нормативизм. Глава 17. Система права и система законодательства, система источников права).

РАЗДЕЛ IV. ПРАВО И ОБЩЕСТВО (Глава 18. Правоотношения. Глава 19. Лица в праве. Глава 20. Объекты права. Глава 21. Юридические факты. Глава 22. Правонарушения. Глава 23. Правомерное поведение. Глава 24. Ответственность. Глава 25. Право и личность. Глава 26. Государство. Глава 27. Частное право. Глава 28. Публичное право. Глава 29. Юридические процедуры. Глава 30. Толкование).

РАЗДЕЛ V. ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ (Глава 31. Правовая карта мира. Глава 32. Источники права в разных правовых системах. Глава 33. Сравнительное правоведение. Глава 34. Правотворчество и законодательный процесс. Глава 35. Правовое сознание и правовая культура).

«Юриспруденция» С.В. Бошно является систематическим изложением доктрины континентального права, господствующего в Европе и России, а также в государствах, оставшихся после распада СССР. Мы видим целесообразность публикации в нашем журнале фрагментов «Юриспруденции» в том, что это позволит ознакомить заинтересованных лиц с проблемными главами учебника. Мы приглашаем всех заинтересованных читателей журнала к дискуссии, мы ждём Ваши замечания и предложения. Апробация учебника в нашем журнале позволит усовершенствовать его к моменту «выхода в свет». Для иностранных читателей журнала публикация фрагментов данного учебника – это возможность познакомиться с доктриной права в изложении российского профессора.

Васюта Галина Георгиевна
Заместитель главного редактора

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ КОРРУПЦИИ

ПРОБЛЕМЫ МЕТОДОЛОГИИ И МЕТОДИКИ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ОБУЧЕНИЯ В РОССИЙСКОМ ЮРИДИЧЕСКОМ ВУЗЕ

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.6.2>

Давыдова Марина Леонидовна, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Волгоградского государственного университета, e-mail: davidovavlg@gmail.com.

Ахметова Наиля Ахметовна, кандидат социологических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Волгоградского государственного университета, e-mail: akhmetova_nailya@mail.ru.

Аннотация. В статье с позиции практического опыта авторов рассматриваются методологические и методические проблемы, возникающие в процессе преподавания дисциплин, направленных на формирование нетерпимого отношения к коррупции. Авторы указывают на необходимость системной организации учебного процесса, выделяют стереотипы, препятствующие эффективному антикоррупционному обучению, предлагают конкретные методические приемы такого обучения.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционное обучение, методика преподавания в высшей школе, юридическое образование, методика преподавания, методология преподавания, учебный процесс, правовое сознание, правовое просвещение, образовательный стандарт, эффективность обучения.

Действующий в России государственный образовательный стандарт в полном соответствии с Конвенцией ООН против коррупции¹ устанавливает в качестве одного из приоритетов юридического образования формирование

¹ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, принята в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН, ратифицирована Федеральным законом от 08 марта 2006 г. № 40-ФЗ (Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2780).

нетерпимого отношения к коррупции. Достижение этой цели вряд ли возможно без использования комплекса мер, включающих как минимум два направления воздействия: организационное и содержательное.

Первое направление предполагает системную организацию учебного процесса, в том числе, (1) разработку и внедрение специальных курсов, раскрывающих социальные и юридические истоки коррупции, формирующие понимание того, через какие механизмы возможно ее предотвращение; (2) наполнение традиционных учебных курсов (уголовного, административного, муниципального права, процессуальных дисциплин) содержанием, позволяющим изучить отраслевые аспекты рассматриваемой проблемы; (3) включение антикоррупционной составляющей в другие учебные дисциплины, таким образом, чтобы данная тематика проходила лейтмотивом всего процесса профессионального обучения.

Системная организация учебного процесса подразумевает и рациональную последовательность дисциплин в рамках учебного плана. Жестких правил здесь нет, т.к. часто порядок изучения предметов обусловлен множеством внешних обстоятельств, под которые преподаватель вынужден подстраиваться. Однако выстраивание определенной логики в подаче учебного материала в любом случае необходимо. К примеру, учебный план, на основе которого ведется подготовка юристов в Волгоградском государственном университете, помещает дисциплину «Антикоррупционное законодательство» во второй семестр первого курса. Это, безусловно, создает определенные сложности, связанные с недостаточным уровнем профессиональных знаний студентов. В процессе преподавания, поэтому, приходится сосредоточивать внимание не столько на анализе действующего законодательства (в котором студенты пока еще не очень хорошо ориентируются), сколько на рассмотрении базовых вопросов: понятие коррупции, ее причины, основные средства противодействия коррупции и международный опыт их использования. Несмотря на определенные сложности в восприятии данного материала, его усвоение на первом курсе обеспечивает безусловный положительный эффект, т.к. задает общий фон антикоррупционного обучения. На втором курсе в рамках дисциплины «Юридическая техника» оказывается достаточным лишь упомянуть о необходимости проведения антикоррупционной экспертизы законопроектов – ее суть и значение уже понятны студентам. Гораздо успешнее студенты выполняют и практическое задание по проведению данной экспертизы, опираясь на знания, полученные на первом курсе. Это не только позволяет сэкономить время, но и обеспечивает большую эффективность обучения за счет повторного обращения к уже знакомой информации, ее узнавания и дополнения новыми элементами.

Иначе можно было бы организовать учебный процесс в случае перемещения в учебном плане специальной дисциплины, посвященной коррупции, на старшие курсы. Основной акцент тогда следовало бы сделать на анализе отраслевого законодательства, обобщении и оценке полученных ранее правовых знаний с точки зрения противодействия коррупции. В любом

случае важна четкая взаимосвязь дисциплин.

Системное построение учебного процесса способно обеспечить большую эффективность антикоррупционного обучения, хотя и не может ее гарантировать без должного содержательного наполнения.

В содержательном плане наибольшую сложность представляет не столько выбор вопросов, заслуживающих рассмотрения, сколько направленность на преодоление в сознании обучающихся стереотипов, связанных с понятием коррупции. Рассмотрим в качестве примера два таких стереотипа.

Первый в большей мере характерен для молодой аудитории и предполагает разрыв между абстрактным понятием «коррупция» и конкретными реалиями собственной жизни. Студенты зачастую не видят связи между теоретическими конструкциями и законодательными формулировками, с одной стороны, и фактами окружающей действительности, с другой. Осознание того, что многие привычные социальные отношения на самом деле носят коррупционный характер, обеспечивает не только понимание, но и личностное восприятие всего учебного материала. Только такое восприятие способно обеспечить успех антикоррупционного обучения. Первой методологической задачей, поэтому, является не только объяснение того, что представляет собой коррупция, но и демонстрация того факта, что данное явление касается каждого в современном обществе.

Второй стереотип связан с осознанием невозможности преодоления коррупции, с восприятием ее как вечного явления, естественного для общества вообще и российского, в частности, и потому непобедимого. Этот стереотип тем сильнее, чем значительнее жизненный и профессиональный опыт слушателей. Сталкиваясь с коррупционными проявлениями на практике, человек встраивает их в свою картину мира и уже не представляет, что жизнь может быть организована иначе. Этот стереотип является наиболее опасным и труднопреодолимым.

Для воздействия на него необходимо убедительно показать два обстоятельства. (1) Коррупция – это явление, безусловно, негативное. Она может (иногда, к сожалению, вполне обоснованно) восприниматься как нечто естественное, привычное, закономерное, даже удобное для достижения сиюминутных целей, но это никаким образом не оправдывает порочность и разлагающее влияние, которое коррупция оказывает на социальную, в том числе, политическую и правовую жизнь. (2) Механизмы борьбы с коррупцией существуют. Многие из них успешно апробированы в зарубежных странах, другие разрабатываются применительно к отечественной специфике. Воплощение их в жизнь часто связано с большими сложностями, требует комплексного подхода и политической воли, однако, необходимо усвоить главное: коррупцию принципиально можно победить.

Последний тезис заслуживает особого внимания. Вопрос о возможности полного искоренения коррупции относится к числу философско-правовых и стоит в одном ряду с дискуссией об окончательной победе над преступностью. Обсуждать этот вопрос в рамках учебного процесса, безусловно, необходимо.

Более того, его обсуждение на разных этапах рассмотрения проблемы может выполнять различные функции. Так, эссе о причинах коррупции и возможности ее преодоления, заданное студентам в начале соответствующего учебного курса, позволяет оценить уровень восприятия данной тематики аудиторией, выявить характерные для нее стереотипы и, следовательно, задать тон последующему диалогу. Такая работа, кроме того, побуждает студентов к самостоятельному осмыслению проблемы, вовлекая их в ее дальнейшее изучение. Иные задачи может выполнять итоговая дискуссия по тому же вопросу, проведенная в завершение учебного курса. Она предполагает более квалифицированное обсуждение, обобщающее полученные знания о коррупции, механизмах ее возникновения и преодоления. Собственная позиция обучающегося в процессе такой дискуссии проходит апробацию и окончательно оформляется.

По нашему мнению, вопрос о перспективах борьбы с коррупцией в современном обществе является одним из ключевых вопросов антикоррупционного обучения. Ответ на него имеет большое учебно-методическое и методологическое значение, поэтому при его рассмотрении необходимо избегать крайностей. Так, излишний оптимизм в оценке перспектив данной деятельности формирует у студентов неадекватное восприятие антикоррупционных мер как автоматически действующих и гарантирующих положительный результат. Столкновение с реальностью впоследствии неизбежно повлечет крушение этих иллюзий и разочарование во всех полученных знаниях. Скептически настроенную аудиторию излишний оптимизм преподавателя вряд ли заразит, т.к. будет восприниматься как идеализм и оторванность от реальной жизни, что также в значительной мере обесценит информацию, транслируемую в процессе обучения.

Не менее опасна и противоположная крайность, которая заключается в признании принципиальной непобедимости коррупции и, следовательно, неэффективности всех мер по борьбе с ней. Подобный пессимизм снижает мотивацию дальнейшего обучения, лишая его в глазах студентов всякого смысла. В методическом плане представление о потенциальной эффективности продуманных мер противодействия коррупции является необходимой основой антикоррупционного обучения.

Обосновать наиболее сбалансированную позицию в диалоге со студентами нам помогает следующая метафора. Коррупция подобна пыли, которая образуется в любом помещении, если не проводить уборку. Бесмысленно надеяться, что достаточно будет наказать тех, кто бросает мусор на пол, один раз навести порядок, и навсегда сохранится чистота. И в то же время, чем тщательнее и регулярнее проводится уборка, тем меньше в углах появляется пыли. Именно поэтому ни одно из государств не может признать коррупцию полностью побежденной, т.к. необходимость поддерживать чистоту в своей политико-правовой жизни сохраняется постоянно. Но в то время как одни страны нуждаются только в поддержании чистоты, другие требуют генеральной уборки или даже капитального ремонта.

Актуальна проблема возраста, с которого следует начинать

антикоррупционное обучение, а также конкретных методических приемов, повышающих его качество.

Ранее нами уже обсуждалась тенденция включения элементов антикоррупционного образования не только в вузовское пространство, но и в дошкольную и школьную образовательную среду¹. Подобная масштабная программа обучения, в случае ее реализации, требует значительного разнообразия форм работы. Так, в условиях дошкольного и начального школьного образования могут быть использованы задания, помогающие определить правомерный/неправомерный характер тех или иных действий, понять сущность коррупции в целом (игры, беседы, обсуждения).

Строго говоря, эффективность мер, направленных на максимально раннее начало разговора о коррупции, является достаточно спорной. Собственный опыт, связанный с этим явлением, у обучающихся отсутствует. Отсылать к семейному опыту целесообразно лишь при наличии поддержки со стороны родителей. Но, к сожалению, при обсуждении бытовых проявлений коррупции, которые могли бы быть понятны ребенку, поддержка эта вовсе не гарантирована, т.к. российское общество в среднем достаточно терпимо относится к подобным проявлениям. А скептическое отношение родителей к тому, что было сказано педагогом, порождает в сознании ребенка конфликт авторитетов, совершенно не нужный в этом возрасте.

Гораздо более продуктивно обсуждение коррупционной тематики с учащимися старших классов, имеющими определенный багаж правовых знаний и более широкие представления об окружающем мире. Они включаются в антикоррупционное образование через учебные предметы, а также участие в социально-значимом проектировании и гражданских акциях. На данном этапе возможно использование более сложных форм работы, которые, безусловно, должны включать элементы игры: например, анализ документов, подготовка вопросов к интервью или к пресс-конференции, изготовление агитационного плаката, видеоролика и пр.

Наилучшей базой для формирования мировоззрения, в том числе, антикоррупционного, является вузовское образовательное пространство. Именно здесь квалифицированный педагог может построить разговор со студентом таким образом, чтобы сформировать у него категорическое неприятие всякого рода коррупционных проявлений. Естественно, характер преподавания при этом должен быть проблемным, исключающим возможность превращения занятия в простое информирование о проблеме коррупции. Конкретные методические приемы должны быть направлены на снижение степени абстрактности учебного материала, привязку его к личному опыту обучающихся. Для студентов первого курса таким опытом является, например, единый государственный экзамен. Во-первых, через это испытание по окончании школы проходят все, поэтому

¹ Ахметова Н.А., Гузенко В.Н. Основы антикоррупционного образования в современном учебном процессе // Известия Волгоградского государственного технического университета. Серия «Новые образовательные системы и технологии обучения в вузе». – 2013. – Выпуск 10. – № 13 (116). – С. 16–18.

у студентов есть общие впечатления и эмоции по этому поводу. Во-вторых, ЕГЭ – это стрессовая ситуация, оставляющая яркие воспоминания. Все случаи несправедливости или нарушений, с которыми студенты столкнулись во время сдачи экзамена, воспринимаются ими очень остро. Обсуждение феномена коррупции и возможных средств противодействия ей на подобном материале проходит эмоционально, с большой заинтересованностью, с высоким уровнем понимания и вовлеченности в проблему.

Совсем иной подход необходим в работе со взрослой аудиторией, например, в рамках обучающих семинаров или повышения квалификации государственных служащих. Ни о каком формировании мировоззрения здесь не может идти речи – плохое или хорошее, но оно уже сформировано. Как правило, и уровень знаний о проблеме коррупции в подобной аудитории оказывается довольно высоким. Чтобы антикоррупционное обучение оказалось полезным для этой категории слушателей, целесообразно ставить более конкретные задачи:

1) сообщить информацию, которая является для данной аудитории новой (это может быть информация о последних изменениях в действующем законодательстве или об иностранном и международном опыте противодействия коррупции),

2) предложить обучающимся применить имеющиеся у них знания (например, в рамках работы с кейсом, моделирующим конкретную коррупционную ситуацию),

3) дать возможность слушателям обсудить существующие проблемы, высказать и обосновать свою позицию (к примеру, оценить эффективность конкретных мер противодействия коррупции, выявить недостатки действующего законодательства, сделать предположения о перспективах тех или иных нововведений¹).

Предложенные рекомендации носят предельно общий характер. С одной стороны, они требуют корректировки в зависимости от особенностей конкретной аудитории и индивидуального педагогического стиля преподавателя². С другой стороны, существует огромное множество педагогических приемов, помимо названных, которые позволяют сделать изучаемый материал более наглядным и понятным, задействовать творческие способности студентов, лучше структурировать информацию и повысить ее убедительность. Тем не менее, важно осознавать те особенности, которые отличают антикоррупционное

¹ Например, учитывая высокую эффективность антикоррупционных мероприятий реализованных в последние годы в системе арбитражных судов (об этом см.: *Серегина О.Л.* Развитие науки и техники как фактор, способствующий изменениям в современных правовых системах // *Право и современные государства.* – 2013. – № 3. – С. 13–15; *Соловьев А.А., Филиппов Ю.М.* Осуществление правосудия арбитражными судами в РФ // *Право и современные государства.* – 2013. – № 3. – С. 60–63), хороший материал для дискуссии о перспективах судебной системы дает упразднение Высшего арбитражного суда, произошедшее в конце 2013 – начале 2014 года.

² *Давыдова М.Л., Шанин А.А.* Реализация личностно-ориентированного взаимодействия преподавателя и студента // *Известия Волгоградского государственного технического университета. Серия «Новые образовательные системы и технологии обучения в вузе».* – 2013. – Выпуск 10. – № 13 (116). – С. 39–40.

обучение от процесса преподавания большинства юридических дисциплин¹. Существенные сложности связаны с тем, что «коррупция на бытовом уровне становится элементом жизни человека»², поэтому перестает восприниматься им как что-то по-настоящему опасное. Антикоррупционное обучение, поэтому, требует системного, целенаправленного воздействия на мировоззрение обучаемых с целью корректировки ложных стереотипов в их сознании. Только на этой основе возможно формирование нетерпимого отношения к коррупции, которое, в свою очередь, является главным условием ее преодоления.

Библиографический список

1. *Ахметова Н.А., Гузенко В.Н.* Основы антикоррупционного образования в современном учебном процессе // *Известия Волгоградского государственного технического университета. Серия «Новые образовательные системы и технологии обучения в вузе».* – 2013. – Выпуск 10. – № 13 (116). – С. 16–18.

2. *Давыдова М.Л.* Обучение юридической профессии в России и США: к вопросу об универсальных основаниях // *Право и современные государства.* – 2013. – № 2. – С. 28–35.

3. *Давыдова М.Л., Шанин А.А.* Реализация личностно-ориентированного взаимодействия преподавателя и студента // *Известия Волгоградского государственного технического университета. Серия «Новые образовательные системы и технологии обучения в вузе».* – 2013. – Выпуск 10. – № 13 (116). – С. 39–40.

4. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции.

5. *Правовые средства противодействия коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.А.Власенко.* – М., 2012.

6. *Серегина О.Л.* Развитие науки и техники как фактор, способствующий изменениям в современных правовых системах // *Право и современные государства.* – 2013. – № 3. – С. 9–15.

7. *Соловьев А.А., Филиппов Ю.М.* Осуществление правосудия арбитражными судами в РФ // *Право и современные государства.* – 2013. – № 3. – С. 57–63.

¹ *Давыдова М.Л.* Обучение юридической профессии в России и США: к вопросу об универсальных основаниях // *Право и современные государства.* – 2013. – № 2. – С. 28–35.

² *Правовые средства противодействия коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.А.Власенко.* – М., 2012. – С. 9.

СРАВНИТЕЛЬНО–ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

МИНИМИЗАЦИЯ ПРАВООЗАЩИТНЫХ РИСКОВ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ВЕРСИИ ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВ ЕВРОПЫ

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.6.3>

Новикова Алевтина Евгеньевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Юридического института Белгородского государственного национального исследовательского университета, e-mail: alevtina2010@yandex.ru.

Мархгейм Марина Васильевна, доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой конституционного и муниципального права Юридического института Белгородского государственного национального исследовательского университета, e-mail: markheim@bsu.edu.ru.

Аннотация. В статье представлен авторский анализ конституций европейских федеративных государств (Австрия, Бельгия, Босния и Герцеговина, Германия, Швейцария) на предмет выявления в них норм, направленных на минимизацию правозащитных рисков. Полученные результаты систематизированы, а также даны рекомендации в направлении совершенствования исследованных конституционных параметров.

Ключевые слова: права человека, обязанность, гарантии, обеспечение, судебная защита, омбудсмен, уполномоченный по правам человека, конституция, правозащитные риски, Австрия, Бельгия, Босния и Герцеговина, Германия, Швейцария, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод.

Развитие цивилизации, в том числе в конституционных параметрах, приводит к увеличению видов рисков, имманентных условиям неопределенности. Это в полной мере относится к такой их разновидности, как правозащитные риски. Решение задачи их минимизации мы связываем с конституцией, прежде всего с такими базовыми ее положениями, как

аксиологическое предпочтение человека, его прав и свобод в государстве; императивы о государственной обязанности и гарантиях по защите человека, его прав и свобод; судебная форма защиты субъективных прав; обособление специализированных правозащитных структур. Основываясь на этих параметрах, рассмотрим конституции пяти федеративных государств Европы – Австрии, Бельгии, Боснии и Герцеговины, Германии и Швейцарии.

Аксиологическое предпочтение человека, его прав и свобод

Конституция Австрийской Республики¹ не содержит положений о правах и свободах человека как высшей ценности, а также о чести и достоинстве личности. Полагаем, что такого рода аксиологические решения должны являться атрибутами учредительных актов демократических государств. В качестве определенного коррекционного подхода можно рассматривать норму ст. 9, согласно которой «общепризнанные нормы международного права действуют в качестве составной части федерального права».

В Конституции Бельгии² также нет ценностной артикуляции прав и свобод человека. При этом в контексте нормы о недопустимости дискриминации в бельгийском обществе указано, что права и свободы признаются государством за бельгийцами (ст. 11). Закономерен вопрос, а как обстоят дела с признанием прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства? Формально юридически – никак.

В Конституции Боснии и Герцеговины³ (ст. 2) определено, что государство обеспечивает наивысший уровень международно-признанных прав человека и основных свобод. Права и свободы, закрепленные в Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.⁴ и протоколах к ней, имеют прямое действие в Боснии и Герцеговине. Они имеют преимущественную силу относительно всех других норм права. Полагаем, что такой подход восполняет отсутствие прямого указания на аксиологическое предпочтение в пользу прав и свобод человека.

В Основном Законе Федеративной Республики Германия⁵ (ст. 1 Раздела «Основные права») закреплено, что права человека неприкосновенны и неотчуждаемы и являются основой всякого человеческого сообщества, мира и справедливости в мире.

В Конституции Швейцарии⁶ (ст. 7 Части 2 «Основные права, гражданские

¹ Конституция Австрийской Республики от 10 ноября 1920 г. // Конституционное право зарубежных стран. URL: <http://mykrpz.ru/konstituciya-avstrijskoj-respubliki-1920-rus/>.

² Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 г. // Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т. 1 / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – С. 331–381.

³ Конституция Боснии и Герцеговины от 14 декабря 1995 г. // Конституционное право зарубежных стран. URL: <http://mykrpz.ru/konstituciya-bosnii-i-gercegoviny-1995/>.

⁴ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 2. – Ст. 163.

⁵ Основной Закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. с последующими изменениями и дополнениями до 20 октября 1997 г. // Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т. 1 / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – С. 565–637.

⁶ Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 г. // Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т. 3 / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – С. 531–581.

права и социальные цели» Главы 1 «Основные права») закреплено, что достоинство человека подлежит уважению и охране. Иных упоминаний о позиции государства по отношению к правам человека, как то их охрана, защита, гарантирование в данном акте нет.

Императивы о государственной обязанности и гарантиях по защите человека, его прав и свобод

Конституция Австрии обходит вопросы обязанности и гарантий государства, направленных на защиту прав и свобод человека. Гарантии беспрепятственного осуществления политических гарантий напрямую адресованы лишь служащим публичных учреждений (ст. 7). Полагаем, что данная норма не означает отрицания гарантий таких прав по отношению к гражданам. Однако это больше эмпирический, чем юридический вывод.

В Конституции Бельгии (ст. 23) определено, что каждый имеет право вести жизнь, соответствующую человеческому достоинству, и с этой целью закон гарантирует с учетом соответствующих обязательств экономические, социальные и культурные права. Полагаем, что сопряжение такого гарантирования с правами второго поколения вполне закономерно.

В Конституции Боснии и Герцеговины (ст. 2) определено, что государство обеспечивает наивысший уровень международно-признанных прав человека и основных свобод. Это позволяет говорить, что о государственных гарантиях в отношении прав и свобод человека и гражданина.

Основной Закон Федеративной Республики Германии (ст. 1) установил обязанность государственной власти уважать и защищать человеческое достоинство. Определено, что основные права обязательны для законодательной, исполнительной и судебной власти как непосредственно действующее право. Норма об уважении и защите человеческого достоинства является универсальной с позиции правозащитного потенциала, т.к. она использует термин «защита» и обособляет данную обязанность от других, подчеркивая ее первостепенную важность.

В Конституции Швейцарии (ст. 2) закреплена защита прав и свобод народа в Швейцарии. С одной стороны, употребление слова «народ» можно расценить как нацию, народ в целом, и, соответственно, права и свободы народа как общности, а не как каждой личности в этой общности отдельно. Считаем, что это положение можно интерпретировать как гарантию защиты прав и свобод каждого проживающего или пребывающего на территории данной страны.

Судебная форма защиты субъективных прав

В Конституции Австрии и Основном Законе Германии положения о судебной защите прав человека отсутствуют. При этом в Конституции Австрии содержатся нормы, посвященные лишь административным судам и Конституционному суду, что не препятствует людям обращаться в суд для защиты своих прав в соответствии с отраслевым законодательством.

В ст. 103 Конституции Германии закреплено право на судебное слушание. Вместе с тем доктринальная литература и судебная практика Конституционного

суда Германии упоминают, например, о притязаниях на судебную защиту, на судебную защиту права. Как установлено, в том числе, и практикой названного суда, притязание на судебную защиту права подразумевает, что «каждый обладает правом обратиться со своим делом к независимому суду, который должен со всем вниманием к фактическим и юридическим обстоятельствам разрешить данное дело и обеспечить исполнение принятого решения»¹.

Конституция Бельгии располагает нормой о судебной защите прав и свобод человека и гражданина (ст. 13). В соответствии с ней никто не может быть лишен против своей воли судебной защиты, установленной законом. Такая формулировка устанавливает «двойную» гарантию обеспечения права на судебную защиту: во-первых, непосредственно само право на судебную защиту, а, во-вторых, невозможность лишения такого права ни в каких ситуациях, кроме решения самого лица, что делает это право абсолютным.

Анализ конституционных норм Федерации Боснии и Герцеговины показал, что напрямую право на судебную защиту не сформулировано в ее Конституции, как полагаем в силу в ст. 2 «Права человека и основные свободы» закреплено следующее, согласно которой «права и свободы, закрепленные в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколах к ней, имеют прямое действие в Боснии и Герцеговине». Это означает, что в данном государстве наличествуют и право на судебную защиту, и гарантии его осуществления (ст. 5–7 Конвенции о защите прав человека и основных свобод).

В Конституции Швейцарии в ст. 29 «Общие процессуальные гарантии» и ст. 30 «Судебное производство» указано право каждого лица на бесплатное правосудие, на бесплатную юридическую помощь, на учрежденный законом, компетентный, независимый и беспристрастный суд и иные права. Они в большей мере соотносятся с процессуальными правами, которые производны от права на судебную защиту.

Обособление специализированных правозащитных структур

Рассмотрим это на примере институтов, аналогичных омбудсмену. Проведенный анализ конституций фокусной группы государств показал, что даже при отсутствии в них института омбудсмена, он функционирует во всех из них.

В Конституции Австрии содержится норма, которая позволяет говорить о конституционном закреплении института Уполномоченного по правам человека. Так, в ст. 148а, которая расположена в 7 Разделе «Народная правозащита», определено, что каждое лицо может обратиться в Коллегию народной правозащиты с жалобой на недостатки в осуществлении федерального управления, включая деятельность Федерации как субъекта частноправовых отношений, в случаях, когда эти недостатки затрагивают его интересы и когда оно не имело права на использование каких-либо средств обжалования. В ст.

¹ Аболонин В.О. Злоупотребление правом на иск в гражданском процессе Германии: монография. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – С. 45–46.

148j содержится отсылка к федеральному законодательству, касающемуся данного института. Федеральный закон о Народном защитнике в Австрии был принят в 1982г.¹ В настоящее время в Австрии функционируют не один, а три омбудсмена².

В Боснии и Герцеговине впервые основа для работы и функционирования омбудсмена была закреплена Приложениями IV и VI Генерального рамочного соглашения о мире в Боснии и Герцеговине 14 декабря 1995 г. Данный институт начал функционировать в 1996 г. Совместно с Палатой по правам человек они составляли комиссию по правам человека. Первый закон об Уполномоченном по правам человека в Боснии и Герцеговине был принят в 2000 г., далее был принят новый закон в 2002 г., в который неоднократно вносились поправки. В настоящее время омбудсмен в этом государстве действует как самостоятельный национальный механизм защиты основных прав и свобод человека³.

В Германии институт омбудсмена был учрежден раньше, чем в других из рассмотренных государств – в 1956 г., однако в том виде, в котором он функционирует сейчас, был создан в марте 2001 г. по рекомендации Федерального парламента Германии⁴.

Резюмируя проведенное исследование, отметим, что в целом конституции федераций Европы содержат положения, направленные на минимизацию правозащитных рисков. При этом в большинстве конституций отсутствуют такие важнейшие положения как признание прав и свобод человека высшей ценностью, государственные гарантии этих прав, в том числе права на судебную защиту. Вместе с тем, полагаем, что уровень развития исследованных государств, уровень соблюдения прав и свобод человека и гражданина свидетельствует о том, что отсутствие прямого закрепления предложенных индикаторов на конституционном уровне не умаляет достигнутых результатов в правозащитном направлении.

Библиографический список

1. *Аболонин В.О.* Злоупотребление правом на иск в гражданском процессе Германии: монография. – М.: Волтерс Клувер, 2009.
2. История создания института Омбудсмена // Кыргыз Республикасынын Акыйкатчысынын (Омбудсменинин) сайты. URL: <http://www.ombudsman.kg/kg/about-us/history.html>.
3. Коллекция словарей на ВсеСлова.ру. URL: <http://www.vseslova.ru/index.php?dictionary=abramov&word=obespechenie>.

¹ The Austrian Ombudsman Board: Legal Bases // VOLKSANWALTSCHAFT. URL: <http://volksanwaltschaft.gv.at/en/the-austrian-ombudsman-board/legal-bases>.

² История создания института Омбудсмена // Кыргыз Республикасынын Акыйкатчысынын (Омбудсменинин) сайты. URL: <http://www.ombudsman.kg/kg/about-us/history.html>.

³ Relevant Legislation // The Institution of Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina. URL: <http://www.ombudsmen.gov.ba/Default.aspx?id=14&lang=EN>.

⁴ Mandate // Deutsches Institut für Menschenrechte. URL: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/en/about-us/mandate.html>.

4. Конвенция о защите прав и основных свобод (Заключена в г. Риме 04 ноября 1950 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 2. – Ст. 163.

5. Конституция Австрийской Республики от 10 ноября 1920 г. // Конституционное право зарубежных стран. URL: <http://mykprzs.ru/konstituciya-avstrijskoj-respubliki-1920-rus/>.

6. Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 г. // Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т. 1 / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – С. 331–381.

7. Конституция Боснии и Герцеговины от 14 декабря 1995 г. // Конституционное право зарубежных стран. URL: <http://mykprzs.ru/konstituciya-bosnii-i-gercegoviny-1995/>.

8. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. – М.: АЗЪ, 1996.

9. Основной Закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949г. с последующими изменениями и дополнениями до 20 октября 1997 г. // Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т. 1 / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – С. 565–637.

10. Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999г. // Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т. 3 / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – С. 531–581.

11. Mandate // Deutsches Institut für Menschenrechte. URL: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/en/about-us/mandate.html>.

12. Relevant Legislation // The Institution of Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina. URL: <http://www.ombudsmen.gov.ba/Default.aspx?id=14&lang=EN>.

13. The Austrian Ombudsman Board: Legal Bases // VOLKSANWALTSCHAFT. URL: <http://volksanwaltschaft.gv.at/en/the-austrian-ombudsman-board/legal-bases>.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ПРИНЦИПА РАВЕНСТВА ПРАВ И СВОБОД МУЖЧИН И ЖЕНЩИН: АНАЛИЗ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.6.4>

Мархгейм Марина Васильевна, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права Юридического института Белгородского государственного национального исследовательского университета, e-mail: markheim@bsu.edu.ru.

Москаленко Станислав Александрович, аспирант кафедры конституционного и муниципального права Юридического института Белгородского государственного национального исследовательского университета, e-mail: moskalenko_s@bsu.edu.ru.

Аннотация. Равноправие мужчины и женщины как конституционный принцип исследован авторами в 24 странах мира, включая СНГ. Не все государства, поддерживающие данный принцип закрепили его именно в конституционных актах. Так, США не имеет соответствующей конституционной нормы. Авторами исследовано положение норм о правах и обязанностях мужчин и женщин в конституционных текстах и сделан вывод, что в некоторых государствах этот принцип провозглашен как общеправовой, а в других, только в семейных, брачных отношениях. Авторы обосновывают вывод о необходимости конституционных гарантий гендерного равенства в государствах с демократическим политическим режимом. Важным выводом статьи является классификация способов закрепления прав мужчин и женщин в конституциях: стандартный, пробельный, фрагментарный, расширительный.

Ключевые слова: равенство мужчин и женщин, конституционный принцип, равные права, семейные правоотношения, равный доступ, реализация права и свобод, демократический политический режим, демократические требования, гендерная политика, дискриминация, конституционное законодательство, конституционное право зарубежных стран.

Современное законодательство всех цивилизованных стран, а также международно-правовые акты в области прав человека фиксируют в качестве одного из обязательных демократических требований равные права мужчин и женщин во всех сферах их жизни и запрещение дискриминации в отношении женщин под угрозой ответственности, вплоть до уголовной¹.

Вместе с тем следует отметить, что и сегодня равноправие мужчин и женщин не во всех странах получило именно конституционное закрепление и развитие. Так, в США имеется весьма обширное законодательство, не позволяющее подвергать женщин дискриминации, однако предложенная поправка к конституции о равноправии мужчин и женщин не вступила в силу, поскольку не была своевременно ратифицирована необходимым большинством штатов².

Представляется актуальным анализ сложившегося конституционного опыта закрепления равноправия мужчин и женщин в 24 государствах мира, представляющих федеративные (Австрия, Бельгия, Бразилия, Германия, Канада), унитарные (Албания, Венгрия, Греция, Испания, Нидерланды, Польша, Франция, Швеция) государства и страны СНГ.

Анализ конституций федеративных государств показал, что в Австрии, Бельгии и Бразилии отсутствует положение о равных правах мужчин и женщин. О последнем можно судить в контексте общего принципа равенства перед законом. При этом в Австрии (ст. 7) он адресован всем гражданам, в Бельгии (ст. 10) – бельгийцам, в Бразилии (§ 1 ст. 141) – всем.

В Германии и Канаде положения о равных правах мужчин и женщин включены соответственно в главу/раздел «Основные права» и «Право на равенство», посвященные субъективным правам и свободам. В частности, ч. 2 ст. 3 Конституции ФРГ установлено: «Мужчины и женщины равноправны. Государство содействует действительному осуществлению равноправия женщин и мужчин и принимает меры для устранения существующих недостатков».

Конституционные акты Канады (ст. 28) адресуют гарантирование равных прав не мужчинам и женщинам, а «лицам обоего пола» независимо от каких-либо положений.

В трех из восьми рассмотренных конституций унитарных государств также существует подход, отражающий равенство прав мужчин и женщин в контексте общих принципов равенства всех перед законом (Албания, Испания), адресованного всем (ч. 1 ст. 18), испанцам (ст. 14) соответственно, и недопустимости дискриминации (Нидерланды), где в ст. 1 Конституции закреплено, что «Отношение ко всем людям в Нидерландах должно быть равным при равных обстоятельствах. Дискриминация на основании убеждений, вероисповедания, политических взглядов, расы или пола либо

¹ Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. – М.: «Городец», 2004. – С. 167.

² Автономов А.С. Права человека, правоохранительная и правозащитная деятельность. – М.: Фонд «Либеральная миссия», Новое литературное обозрение, 2009. – С. 57.

каким бы то ни было иным причинам не допускается».

В оставшихся пяти из указанных конституций унитарных государств положения о равных правах мужчин и женщин наличествуют в преамбуле (Франция), основах государственного строя (Швеция) и/или в разделе/главе, посвященных субъективным правам и свободам (Венгрия, Греция, Польша, Швеция).

Содержательный анализ конституционных норм показывает, что государства по-своему ограничили принцип равенства прав мужчин и женщин. В Преамбуле Конституции Франции 1946 г. указано, что «Закон гарантирует женщине во всех областях равные права с мужчиной»; в ч. 1 ст. 66 Конституции Венгрии подчеркнуто, что такое равенство распространяется «в отношении всех гражданских и политических, а также экономических, социальных и культурных прав»; в ч. 1 ст. 32 Конституции Польши закреплено равенство прав мужчин и женщин в семейной, политической, социальной и экономической жизни с уточнением в ч. 2 данной статьи, что женщина и мужчина имеют, в частности, «равное право на образование, занятость и продвижение по службе, на одинаковое вознаграждение за труд одинаковой ценности, на социальное обеспечение, а также на занятие должностей, выполнение функций, равно как на получение публичных отличий (*godnosc*) и наград»; в ст. 2 Конституции Швеции установлено, что «...Общество должно обеспечивать мужчинам и женщинам равные права...», а в ст. 16, – что «В законе или ином предписании не может содержаться неблагоприятное отношение к какому-либо гражданину на основании пола, если только предписание не вызвано стремлением обеспечить равноправие между мужчиной и женщиной или оно предусматривает воинскую обязанность либо соответствующую служебную обязанность».

В ч. 2 ст. 4 Конституция Греции сформулировано, что «Греки и гречанки имеют равные права и обязанности». При этом нет четкого понимания основания такой идентификации – греческое гражданство или национальность.

Третья группа государств, исследованная на предмет конституционного закрепления принципа равенства прав и свобод мужчин и женщин, – это страны СНГ¹, возникшие в результате распада СССР в декабре 1991 г. Их суверенное развитие и формирование правовой системы опосредовалось союзной системой политических и юридических координат. Именно поэтому интересно проанализировать характерные процессы конституционной индивидуализации, в частности, на примере формализации принципа равноправия мужчин и женщин. В этом смысле определенным мерилom выбрана Российская Федерация с ее конституционным установлением ч. 3 ст. 19 «Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные

¹ См.: Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (Минск, 8 декабря 1991 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1992. – № 1. – С. 6.

возможности для их реализации», поскольку она текстуально воспроизводит положение Конвенции о запрещении всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., которая в 1990 г. была ратифицирована Советским Союзом, и обязательства по ней в порядке правопреемства перешли к России.

Анализ конституций стран СНГ показал, что по ряду из них не прямо, а опосредованно через принципы равенства всех перед законом и недопустимости дискриминации, можно судить о равноправии мужчин и женщин. Так, в Армении данные принципы адресованы человеку и гражданину (ст. 16), при этом «женщины и мужчины при вступлении в брак, в ходе супружеской жизни и при разводе пользуются равными правами» (ч. 2 ст. 32). Аналогичные конституционные формулировки использованы в Белоруссии (ст. 22, ст. 32). В Молдавии закреплен принцип равенства всех перед законом и властями (ст. 16), а равноправие мужчин и женщин определено как основа семьи (ч. 2 ст. 42). В Казахстане также закреплены принципы равенства всех перед законом и судом, а также недопустимости дискриминации (ч. 1 и 2 ст. 14).

В остальных государствах СНГ положения о равноправии мужчин и женщин в прямой формулировке включены в раздел/главу, посвященную субъективным правам и свободам («Основные права, свободы и обязанности» в Азербайджане¹, «Основные права и свободы» в Киргизии², «Права, свободы, основные обязанности человека и гражданина» в Таджикистане³, «Права, свободы и обязанности человека и гражданина» в Туркменистане⁴, Украине⁵) или их гарантиям («Гарантии прав и свобод человека» в Узбекистане⁶). В них, как правило, обособлена статья, посвященная праву на равенство с соответствующим наименованием.

Дальнейший анализ конституций стран СНГ позволил разделить их на две группы. В первую группу включены учредительные акты со стандартной формулировкой о равных правах мужчин и женщин и равных возможностях их реализации. Такой конституционный вариант реализован в Киргизии (ч. 4 ст. 16) и Украине (ч. 3 ст. 24). Причем в последней определено, что

¹ Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. (с последующими изменениями) // Информационно-правовая система Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=2618.

² Конституция Киргизии от 27 июня 2010 г. // Русский объединительный союз соотечественников в Кыргызстане. URL: http://rusaskg.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=95:-27-2010-&catid=27:2010-08-20-08-52-42&Itemid=30.

³ Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 г. (с последующими изменениями) // Информационно-правовая система Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=2213.

⁴ Конституция Туркменистана 2008 г. // Информационно-правовая система Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=2376.

⁵ Конституция Украины от 28 июня 1996 г. (с последующими изменениями) // Информационно-правовая система Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=8689.

⁶ Конституция Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 г. (с последующими изменениями) // Информационно-правовая система Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=818.

равенство прав женщин и мужчин обеспечивается путем предоставления женщинам равных с мужчинами возможностей в общественно-политической и культурной деятельности, в образовании и профессиональной подготовке, труде и вознаграждении за него; специальных мер по охране труда и здоровья женщин, установления пенсионных льгот; создания условий по совмещению работы и материнства; правовой защиты, материальной и моральной поддержки материнства и детства, включая предоставление оплачиваемых отпусков и иных льгот беременным женщинам и матерям. Отметим, что такой объем гарантий соответствует конституциям советского периода.

Во вторую группу включены учредительные акты, в которых закрепляются равные права мужчин и женщин, но без указания равенства возможностей. Это характерно для Азербайджана (ч. II ст. 25); Таджикистана (ч. 2 ст. 17); Узбекистана (ст. 46 Конституции). В Туркменистане конституционная формулировка принципа равноправия мужчин и женщин еще более ограничена и сведена к равенству гражданских прав (ст. 20).

Резюмируя проведенное исследование, отметим, что конституционное закрепление принципа равноправия мужчин и женщин должно быть имманентно любому правовому государству, в котором определен демократический политический режим. Это, на наш взгляд, позитивно влияет на реализацию принципа равноправия мужчин и женщин.

Анализ конституций трех фокусных групп государств показал, что для них характерен стандартный (Киргизия; Германия и Канада; Венгрия, Греция, Польша, Франция, Швеция) вариант закрепления принципа равенства прав и свобод мужчин и женщин. Наиболее распространенным, однако, оказался пробельный вариант (Армения, Белоруссия, Казахстан, Молдавия; Австрия, Бельгия, Бразилия; Албания, Испания, Нидерланды), когда государства закрепили принципы равенства всех перед законом и недопустимости дискриминации по любому основанию. Фрагментарный (Азербайджан, Таджикистан, Узбекистан) и расширительный (Украина) варианты конституционного закрепления принципа равенства прав и свобод мужчин и женщин реализованы только в странах СНГ.

Библиографический список

1. *Автономов А.С.* Права человека, правоохранительная и правозащитная деятельность. – М.: Фонд «Либеральная миссия», Новое литературное обозрение, 2009.
2. *Бондарь Н.С.* Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. – М.: «Городец», 2004.
3. Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. (с последующими изменениями) // Информационно-правовая система Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2618.

4. Конституция Киргизии от 27 июня 2010 г. // Русский объединительный союз соотечественников в Кыргызстане. URL: http://russkg.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=95:-27-2010-&catid=27:2010-08-20-08-52-42&Itemid=30.

5. Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 г. (с последующими изменениями) // Информационно-правовая система Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2213.

6. Конституция Туркменистана 2008 г. // Информационно-правовая система Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2376.

7. Конституция Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 г. (с последующими изменениями) // Информационно-правовая система Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=818.

8. Конституция Украины от 28 июня 1996 г. (с последующими изменениями) // Информационно-правовая система Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=8689.

9. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (Минск, 8 декабря 1991 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1992. – № 1.

ПСИХОЛОГИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ. ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА

ПСИХОЛОГИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА ЛИЧНОСТИ КАК ФАКТОР ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕФОРМАЦИИ

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.6.5>

Овсяникова Елена Алексеевна, кандидат психологических наук, доцент кафедры возрастной и социальной психологии Белгородского государственного национального исследовательского университета, e-mail: ovsyannikova@bsu.edu.ru.

Савельева Ирина Владимировна, кандидат психологических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и процесса Белгородского государственного национального исследовательского университета, e-mail: I_Saveljeva@bsu.edu.ru.

Долженко Наталья Игоревна, к.ю.н., доцент, доцент кафедры судебной экспертизы и криминалистики Белгородского государственного национального исследовательского университета, e-mail: dolzhenko@bsu.edu.ru.

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы состояния психологической культуры представителей профессий типа «человек-человек» и профилактики профессиональной деформации представителей юридических профессий посредством гармонизации или оптимизации состояния их психологической культуры.

Ключевые слова: развитие личности, культура, психологическая культура, профессиональная культура, деформация, профессиональная деформация, профессиональная деструкция, профессиональная деградация.

Современный этап развития общества характеризуется тем, что взрослый человек значительную часть своей жизни посвящает профессиональной деятельности. Принцип единства сознания, деятельности и личности подтверждает тот факт, что с одной стороны, профессиональная деятельность способствует формированию профессионально важных качеств личности, а с другой стороны она несет в себе большой потенциал личностных нарушений.

Любая профессиональная деятельность в системе «человек-человек» оказывает существенное влияние на формирование личности профессионала. Условия деятельности создают специфический внутренний мир личности, систему отношений, особенности реагирования на те, или иные события, манеру держаться, одеваться и т.д.

Специфика некоторых видов деятельности, в частности, правоохранительной, педагогической, психологической, медицинской и др., заключается в том, что реализация профессиональных задач нередко происходит в ситуациях с непредсказуемым исходом, сопряжена с повышенной ответственностью профессионалов за принятые решения, необходимостью общаться с различными людьми, воздействием психических и физических перегрузок, требует решительных действий, способности идти на риск и т.д. Эти особенности деятельности оказывают значительное влияние на личностные характеристики индивидов, могут приводить к развитию профессиональной деформации личности. В наиболее общем виде следствием развития данного феномена могут быть такие поведенческие проявления, которые влекут за собой нежелательные оценки окружающих и не совпадают с профессиональной этикой. Таким образом, явления деформации потенциально заложены в любую профессиональную деятельность¹.

В настоящее время существует несколько точек зрения на эту проблему. Все они сводятся к тому, что профессиональная деформация развивается в результате особенностей профессиональной деятельности и индивидуальных характеристик личности.

Одновременно с термином «профессиональная деформация» во многих работах отечественных психологов используются (примерно в одном и том же значении) такие термины, как «профессиональная деструкция» и «профессиональная деградация» (А.К. Маркова, С.А. Дружилов, Е.А. Климов, Н.С. Пряжников, Е.Ю. Пряжникова, А.Ф. Шикун и др.). Однако, этимологически термины «деградация» и «деструкция» в меньшей мере отражают суть происходящих изменений в структуре деятельности, и имеют однозначно отрицательную смысловую окраску², а потому лишь широта определения «профессиональной деформации» предполагает распространение его на все стороны физической и психической организации человека, изменяющиеся под влиянием профессии, а само воздействие носит ярко выраженный отрицательный характер³.

Интересно отметить, что в зарубежной психологии не встречается

¹ Профилактика профессиональной деформации личности сотрудника органа внутренних дел: методическое пособие / под общ. ред. В.М. Бурыкина. – М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2004. – С.104.

² Ноженкина О.С. Роль рефлексии в преодолении профессиональной деформации личности педагога. – Смоленск, 2012. – С.54.

³ Геллерштейн С.Т. Психотехника // История советской психологии труда: тексты (20-30 гг. XX века) / под ред. В.П.Зинченко, В.М.Мунипова, О.Г.Носкова. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1983. – С.213–222.

термин «психологическая деформация». Термин «burnout», введенный американским психиатром Х.Дж. Фреденбергером в 1974 г. определял состояние психического истощения с ощущением собственной бесполезности у человека¹.

В отечественной литературе встречается близкое понятие «астения переутомления». Предполагается, что развитию переутомления и астении предшествует более или менее длительный период волевого умственного напряжения, работы в условиях утомления².

Исходя из этого, профессиональную деформацию можно рассматривать как отрицательное влияние профессии на психологические и физиологические характеристики человека, затрудняющие его поведение в повседневной, «непрофессиональной сфере»³.

Определенное значение в развитии профессиональной деформации играют личностные предпосылки, способствующие развитию данного явления, но сложившиеся еще до начала профессиональной деятельности.

Данное положение было положено в основу исследования, проводимого с представителями профессий типа «человек-человек», имеющих различный стаж работы. Все изученные нами специалисты были разделены на три группы: со стажем работы до 5 лет, имеющие стаж работы от 5,5 до 10 лет и сотрудники, стаж работы которых составляет свыше 10 лет.

Проведенное нами исследование показало, что предпосылки развития профессиональных деформаций коренятся уже в мотивах выбора профессии, а пусковым механизмом деформации становятся ожидания на стадии вхождения в самостоятельную профессиональную жизнь. Профессиональная реальность сильно отличается от представления, сформировавшегося у выпускника профессионального учебного заведения. Поэтому в зависимости от стажа работа происходит трансформация мотивов от желания приносить пользу людям до возможности реализовать способности к руководящей работе.

Причины деформации, по мнению исследователей этой проблемы, лежат, в том числе, в несформированности общей и профессиональной культуры, а в качестве личностных переменных феномена профессиональной дезадаптации называются: уровень образования, уровень и характер трудовой мотивации, ценностные ориентации и установки, особенности реакции на стресс, характерологические свойства, уровень эмпатических способностей, стиль взаимоотношений в коллективе, уровень развития интеллекта, свойства нервной системы, уровень развития способностей и др.⁴ Таким

¹ Орел В.Е. Феномен «выгорания» в зарубежной психологии: эмпирические исследования и перспективы // Психологический журнал. – 2001. – Т.22. – №1. – С.90–101.

² Большакова Т.В. Личностные детерминанты и организационные факторы возникновения психического выгорания у медицинских работников: автореф. дис... канд. психол. наук: 19.00.03. – Ярославль, 2004.

³ Ноженкина О.С. Там же. – С.61.

⁴ Безносков С.П. Профессиональная деформация личности. – СПб.: Речь, 2004.

образом, характер и динамика деформации зависит от индивидуальных особенностей человека¹.

Исходя из включенности перечисленных личностных характеристик индивида в компоненты его психологической культуры, мы можем сделать вывод, что одной из причин профессиональной деформации является несформированность психологической культуры специалиста.

Рассматриваемая как способ гармонизации внутреннего мира личности, системообразующим конструктом которого является «Я», и гармонизации внутреннего мира («Я») с миром внешним, психологическая культура представляет собой, с одной стороны, способ построения образа «Я» как субъекта профессиональной деятельности, с другой является способом установления гармоничных отношений с другими людьми при сохранении собственной индивидуальности.

Применительно к профессиональной деятельности это означает не только знание профессионально важных качеств, но и принятие себя в профессии, отождествление себя со своей профессиональной деятельностью, позитивная ориентация на межличностное общение, творчество, конструктивное ведение дел и т.д.

Как отмечает О.В. Пузикова, при рассмотрении содержания психологической культуры встает проблема выраженности психокультурных устремлений. Высокая степень развития тех или иных качеств не всегда может трактоваться как положительные тенденции. Так, по ее мнению, слишком высокий уровень развития рефлексии может привести к тому, что человек будет отслеживать каждый свой шаг и лишится спонтанности в поведении, излишняя саморегуляция может обернуться самокопанием и низкой самооценкой. Речь идет об оптимальном балансе составляющих психологической культуры². Перечисленные качества становятся факторами, препятствующими гармоничному развитию личности, и могут приводить к личностным и профессиональным деформациям.

Профессиональная деформация первоначально начинает проявляться в самой личности, затем через поведение отражается на профессиональной деятельности и ближайшем окружении.

Анализ состояния психологической культуры сотрудников правоохранительных органов позволяет говорить о наличии признаков профессиональной деформации во всех трех изучаемых группах. Наиболее подвержены профдеформации сотрудники, имеющие стаж работы свыше 10 лет. Однако первые проявления профессиональных деформаций отмечаются уже через 5 лет работы в правоохранительных органах. Причем более подвержены деформации мужчины. У женщин первые признаки

¹ Дружилов С.А. Профессиональные деформации и деструкции как следствие искажения психологических моделей профессии и деятельности // Журнал прикладной психологии. – 2004. – №2. – С.57.

² Пузикова О.В. Психологическая культура как фактор самоактуализации личности (на примере учителя): дис... канд. психол. наук: 19.00.03. – Хабаровск, 2003. – С.41.

профдеформации отмечаются по достижении 8-летнего стажа работы.

К ним относятся: обвинительный уклон, отсутствие желания и неосознание значимости культурно, приемлемо для других людей, выражать «отрицательные» стремления и эмоции (например, агрессию и т.п.).

Кроме того, мы выявили, что сотрудникам практически не свойственны стремления «гибко управлять своим настроением, желаниями и действиями», «поддерживать хорошее состояние, развитие душевных и физических сил». Особенно ярко это проявляется в категории опрошенных, имеющих стаж работы свыше 10 лет.

Установка на самоконтроль, самодисциплину более выражена у сотрудников со стажем работы от 5,5 до 10 лет независимо от уровня психологической культуры. Это подтверждается сравнением балльных показателей по суждениям: «регулярно заниматься самовоспитанием», «быстро реагировать на свое плохое состояние и находить способы его улучшения» и «самостоятельно преодолевать вредные привычки и развивать положительные».

Примерно такая же ситуация обнаруживается и при анализе показателей стремления «быстро реагировать на свое плохое состояние и находить способы его улучшения». При этом следует отметить, что показатель по данному стремлению напрямую зависит от стажа работы и пола сотрудников. Больше склонны к изменению своего эмоционального состояния женщины, стаж работы которых не превышает 8 лет.

Вместе с тем, высокий уровень самоконтроля над эмоциями и поведением, коммуникативная компетентность, уравновешенность, низкий уровень агрессивности и конфликтности и т.д., по мнению большинства ученых, – это качества, которые являются одновременно и показателями профессиональной пригодности к юридической деятельности и могут привести к появлению признаков профессиональных деформаций.

При профилактике профессиональной деформации задача должна состоять не в том, чтобы «лечить» профессиональную деформацию, а в том, чтобы не создавать основ для развития психических состояний, способствующих развитию профдеформации, чтобы научить сотрудников переносить значительные нагрузки без разбалансировки психики и разрушения организма.

Для эффективного осуществления профессиональных задач необходимым условием является приведение психологической культуры в такое состояние, объективируемое в моделях деятельности и поведения, при котором гармонично функционирующие компоненты обеспечивают успешность профессиональной деятельности, – в оптимальное состояние.

Развитие психологической культуры, достижение ее определенного состояния предполагает наличие специальных условий. Опыт практической работы по подготовке специалистов и проведенные авторами исследования показывают, что психологическими условиями, способствующими успешному развитию психологической культуры будущего профессионала, являются:

развитая потребность в личностной самоактуализации, способность к постижению эмоционального состояния другого человека; направленность на самореализацию в профессии, эмоциональная рефлексивность другого как объекта профессиональной деятельности.

Таким образом, необходимым элементом качества подготовки к профессиональной деятельности является разработка и реализация программ формирования психологической культуры, основанных на учете обозначенных психологических условий.

В связи с вышеизложенным, оценка, прогнозирование и развитие психологической культуры как фактора предупреждения профессиональной деформации относятся к числу приоритетных задач профотбора, профессионально-психологической подготовки и психологического обеспечения деятельности представителей профессий типа «человек-человек».

Библиографический список

1. *Безносков С.П.* Профессиональная деформация личности. – СПб.: Речь, 2004.
2. *Большакова Т.В.* Личностные детерминанты и организационные факторы возникновения психического выгорания у медицинских работников: автореф. дис... канд.психол. наук: 19.00.03. – Ярославль, 2004.
3. *Геллерштейн С.Т.* Психотехника // История советской психологии труда: тексты (20-30 гг. XX века) / под ред. В.П.Зинченко, В.М.Мунипова, О.Г.Носкова. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1983.
4. *Дружилов С.А.* Профессиональные деформации и деструкции как следствие искажения психологических моделей профессии и деятельности // Журнал прикладной психологии. – 2004. – №2.
5. *Ноженикина О.С.* Роль рефлексии в преодолении профессиональной деформации личности педагога. – Смоленск, 2012.
6. *Орел В.Е.* Феномен «выгорания» в зарубежной психологии: эмпирические исследования и перспективы // Психологический журнал. – 2001. – Т.22. – №1.
7. Профилактика профессиональной деформации личности сотрудника органа внутренних дел: методическое пособие / под общ.ред. В.М. Бурькина. – М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2004.
8. *Лузикова О.В.* Психологическая культура как фактор самоактуализации личности (на примере учителя): дис... канд.психол. наук: 19.00.03. – Хабаровск, 2003.

ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ СОТРУДНИКОВ ЗАКРЫТЫХ ВОСПИТАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ДЛЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ФУНКЦИИ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.6.6>

Зубенко Владимир Михайлович, старший преподаватель кафедры государственного права Международного института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, сотрудник аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1 класса, e-mail: v1zubenko@yandex.ru.

Аннотация. Автор анализирует роль правового просвещения сотрудников закрытых воспитательных учреждений в обеспечении прав несовершеннолетних во взаимосвязи с функциями современного государства; обращает внимание на проблему деформации правосознания сотрудников пенитенциарных учреждений для несовершеннолетних; рассматривает основные положения международных актов по вопросам правового просвещения в области прав человека.

Ключевые слова: правовое просвещение, права человека, закрытые воспитательные учреждения для несовершеннолетних правонарушителей, правосознание сотрудников пенитенциарных учреждений, деформация правосознания, международные акты.

Правовой статус и гарантии основных (конституционных) прав несовершеннолетних в закрытых воспитательных учреждениях (воспитательных колониях и специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа для несовершеннолетних правонарушителей) связаны с функциями государства. Под функциями государства понимают основные направления его деятельности. Функции государства способствуют реализации конституционных положений, которые являются основой успешного развития государства и общества.

Обычно различают четыре основные внутренние функции

современного государства: экономическую, социальную, политическую и идеологическую (иногда называют также правоохранительную и другие)¹.

Что касается идеологической функции, то Конституция России устанавливает идеологическое многообразие (идеологический плюрализм). Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (ст. 13). В то же время, представляется правомерным, что «современное демократическое государство поддерживает (в том числе материально) передовые идеологические течения, культуру, выражающие общечеловеческие ценности, стимулирует их развитие и борется против человеконенавистнических идей, запрещая их пропаганду законами и наказывая за их нарушения»². В современном мире общечеловеческими ценностями являются: права человека, культура мира и демократии, другие социально значимые ценности.

Конституционное требование о том, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве обязательной, является абсолютным для государственного регулирования отношений гражданского общества. При этом, идеология естественных и неотчуждаемых прав человека требует признания, соблюдения и защиты прав человека государством. Как подчеркивают отдельные авторы, «признание идеологии прав человека является требованием, которое должно предъявляться к государственным служащим. Отсюда вытекает имманентное конституционное ограничение равного доступа граждан к государственной службе: в идеале к государственной службе не должны иметь доступ те, кто отрицает идеологию прав человека»³. Думается, что это требование относится в равной степени и к государственной гражданской службе, и к правоохранительной службе (включая службу в уголовно-исполнительной системе).

Как представляется, существование идеологической функции заслуживает поддержки именно в контексте прав человека как высшей ценности, просвещения в сфере прав человека, воспитания правовой культуры.

В.С. Нерсесянц выделяет среди прочих правозащитную функцию, под которой понимается «деятельность государства по защите прав и свобод человека и гражданина, утверждению законности и правопорядка во всех сферах общественной и политической жизни»⁴. В рамках правозащитной функции, подчеркивает автор, «существенное значение имеет последовательное соблюдение государством данных им гарантий в области прав и свобод человека и гражданина. Гарантии касаются, в первую очередь, прав и свобод человека – в соответствии с общепризнанными

¹ См., например: *Чиркин В.Е.* Государствоведение: учебник. – М.: Юрист, 2000. – С. 100.

² См.: Там же. С. 101.

³ Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / отв. ред. В.А. Четвернин. – М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1997. – С. 69.

⁴ *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства: учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М, 1999. – С. 260.

принципами и нормами международного права».

В свое время И.А. Ильин отмечал, что «единственно верным путем ко всем реформам является постепенное воспитание правосознания»¹.

Важным условием и средством укрепления законности и правопорядка в обществе является правовая культура². А.Ф. Черданцев под правовой культурой в широком смысле понимает все, что создано человечеством в правовой сфере: право, правовая наука, правосознание, юридическая практика. Правовая культура характеризуется состоянием юридической науки, уровнем разработки текстов законов, состоянием законности и правопорядка, уровнем профессиональной деятельности правоохранительных органов, юристов-профессионалов. В узком смысле правовая культура – это уровень знания права членами общества и уважительное отношение к праву, высокий престиж права в обществе³. Антиподом правовой культуры является правовой нигилизм – недооценка роли права или даже его отрицательная оценка, неуважение к праву, пренебрежительное к нему отношение, питающее различного рода нарушения.

Борьба с правовым нигилизмом – составная часть проблемы становления и развития в России гражданского общества и правового государства⁴.

Среди различных категорий государственных служащих и должностных лиц, включая представителей правоохранительных органов, исследовано в определенной степени правосознание сотрудников органов внутренних дел. Как справедливо подчеркивается, «необходим адекватный анализ правового сознания сотрудников органов внутренних дел, поскольку они наделены весьма значительными полномочиями, при превышении которых или при злоупотреблении которыми существенно нарушаются права граждан»⁵. Этот вывод напрямую относится также к сотрудникам закрытых воспитательных учреждений для несовершеннолетних.

Глубокое изучение положений Конституции Российской Федерации, других нормативных правовых актов, касающихся прав и свобод граждан, должно стать краеугольным камнем профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел⁶.

Как отмечается в специальной литературе в области педагогики системы МВД, воспитание сотрудников органов внутренних дел

¹ См.: Ильин И.А. Собр. соч. В 10 т. Т. 4. – М., 1994. С. 107.

² См.: Черданцев А.Ф. Теория государства и права: учебник для вузов. – М., 1999. – С. 340.

³ См.: Там же. – С. 340-341.

⁴ См.: Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. – М., 2000. – С. 412.

⁵ См.: Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учебник для вузов. – М.: Спарк, 2000. – С. 322.

⁶ См.: Фастов А.Г. Укрепление законности в деятельности органов внутренних дел как гарантия соблюдения прав человека // Права человека в России: проблемы гарантий на современном этапе: материалы межвуз. конф. / П.В. Анисимов (отв. ред.) и др. – Волгоград, 1999. – С. 127.

представляет собой целенаправленное воздействие на их сознание, чувства, волю с целью формирования у воспитуемых профессионально значимых морально-психологических качеств, привычек, норм поведения, отвечающих требованиям несения службы¹. Подчеркивается, что объектом воспитания при этом являются взрослые люди, на которых государство возложило ответственность за правоисполнение, правоохрану. Указывается, что основными направлениями воспитательной работы являются правовое, нравственное, эстетическое воспитание. Отмечается, что правовое воспитание представляет собой процесс выработки устойчивых правовых идей и принципов правосознания сотрудника. При этом, цель правового воспитания сотрудников реализуется через решение задачи формирования глубокого уважения к праву, законам, законности².

Это касается также сотрудников пенитенциарных учреждений, к которым относятся и закрытые воспитательные учреждения для несовершеннолетних правонарушителей.

Отдельные исследователи еще в 1993 году справедливо отмечали, что пути профилактической и коррекционной работы по предупреждению профессиональных деформаций сотрудников пенитенциарных учреждений «мало изучены и недостаточно установлены». При этом одним из средств устранения профессиональных деформаций является воспитательная работа среди личного состава сотрудников учреждений³.

Приказом директора ФСИН России в 2005 году была утверждена «Концепция воспитания работников уголовно-исполнительной системы», в 2006 году – утверждены «Основы организации воспитательной работы с работниками ФСИН»⁴. Отмечается, что «воспитание работников уголовно-исполнительной системы – это целенаправленная и планомерная деятельность государства и общества, общественных и иных организаций, а также органов управления и должностных лиц ФСИН России по формированию и развитию личности работников в соответствии с требованиями создания современной системы исполнения наказаний, обеспечения готовности работников к выполнению служебных задач в интересах обеспечения законности и правопорядка»⁵.

Предполагается (презюмируется), что сотрудники и должностные лица пенитенциарных учреждений, в т.ч. закрытых воспитательных учреждений для несовершеннолетних – люди с развитым правосознанием. Они обязаны

¹ См.: Караваяев А.Ф., Кильмашкина Т.Н. Введение в педагогику органов внутренних дел: учебное пособие. – Омск, 2002. – С. 3.

² См.: Там же. – С. 29, 47.

³ См.: Новиков Б.Д. Психологические особенности возникновения профессиональных деформаций сотрудников исправительно-трудовых учреждений: автореф... канд. психол. наук. – Тверь, 1993. – С. 3.

⁴ См.: Лебедев Г.П. Воспитывать индивидуально (о проблемах индивидуального воспитания сотрудников УИС) // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2006. – № 6. – С. 21, 22.

⁵ См.: Там же. – С. 21.

соблюдать принципы законности и гуманизма в своей деятельности в отношении несовершеннолетних, призваны культивировать (формировать) уважение к правам человека, должны содействовать формированию правового и нравственного сознания несовершеннолетних, выработке у них чувства ответственности за свое поведение. Это, в свою очередь, должно способствовать предупреждению правонарушений несовершеннолетних, как в период нахождения в воспитательных учреждениях, так и после выхода на свободу.

Важнейшее значение имеют международные документы, касающиеся правового просвещения по вопросам прав человека, воспитания в духе уважения к правам человека. Какие же основные документы к ним относятся?

Существенное значение имеет Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый резолюцией Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций¹. Кодекс сопровождается постатейными комментариями, адресованными правительствам государств-членов ООН. Так, в отношении статьи 7 Кодекса отмечается: «Правительства не могут ожидать от граждан соблюдения ими правопорядка, если они не могут или не хотят обеспечивать соблюдение законности их собственными должностными лицами и в рамках их собственных учреждений». И это имеет важное моральное и правовое значение.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах устанавливает что государства, подписавшие и ратифицировавшие Пакт, «соглашаются, что образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и сознания ее достоинства и должно укреплять уважение к правам человека и основным свободам...» (пункт 1 статьи 13).

В соответствии с Конвенцией о правах ребенка² Организации Объединенных Наций. Государства-участники «обязуются, используя надлежащие и действенные средства, широко информировать о принципах и положениях Конвенции как взрослых, так и детей» (статья 42).

Всемирный план действий по обучению правам человека и демократии³ (принят Международным конгрессом по обучению правам человека и демократии, 1993 г.) предусматривает, что «обучение будет сосредотачиваться на определенных группах, включая, в частности, работников полиции и тюрем; судей, юристов и других людей, работающих в сфере правосудия».

Планом действий на десятилетие образования в области прав человека Организации Объединенных Наций, 1995-2004 годы (официальный

¹ Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка // Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. – М., 1990. – С. 319–325.

² Имеется в виду ребенок в возрасте от 14 до 18 лет.

³ См.: Образование и правовое просвещение в области прав человека: сборник документов / под общ. ред. О.О. Миронова. – М., 2004. – С. 41–42.

документ ООН, распространен на 49 сессии Генеральной Ассамблеи) предусмотрено, что «особое внимание уделяется подготовке сотрудников полиции и пенитенциарных учреждений, юристов, судей, преподавателей и лиц, занимающихся разработкой учебных планов... представителей неправительственных организаций, средств массовой информации, правительственных чиновников, парламентариев и представителей других групп, способных оказывать непосредственное влияние на реализацию прав человека» (пункт 24)¹.

Рекомендация 1346 (1997) по вопросам образования в сфере защиты прав человека (принята Парламентской ассамблеей Совета Европы 26 сентября 1997 г.) содержит предложение «включить предмет права человека в программу подготовки сотрудников, напрямую общающихся с гражданами (полиция, сотрудники администрации тюрем» (пункт 10)².

Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы³ (принята резолюцией 53/144 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1998 г.) возлагает на государство «ответственность за поощрение и содействие преподаванию прав человека и основных свобод на всех уровнях образования и за обеспечение включения всеми лицами, ответственными за подготовку юристов, сотрудников правоохранительных органов, военнослужащих, государственных служащих, в свои учебные программы соответствующих элементов преподавания прав человека» (статья 15).

Уместно отметить, что Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, одобренный решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г., содержит, в частности, следующее положение: «государственные служащие, сознавая ответственность перед государством, обществом и гражданами, призваны исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности...». Кроме того, соблюдение положений Типового кодекса является «одним из критериев оценки качества их профессиональной деятельности и служебного поведения».

Представляется также принципиально важным, что Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденные 04 мая 2011 г. Президентом Российской Федерации, содержат специальный раздел «о мерах государственной политики по повышению правовой культуры лиц, замещающих государственные и муниципальные

¹ Там же. – С. 47, 51.

² Там же. – С. 93.

³ См.: Сборник международных договоров. Т.1 (часть первая). – Женева, 2002. – С. 547.

должности, государственных и муниципальных служащих, сотрудников правоохранительных органов». Это является существенным фактором в решении изложенных проблем.

Правовое просвещение сотрудников закрытых воспитательных учреждений для несовершеннолетних – комплексная проблема, в решении которой должны участвовать институты гражданского общества и государство.

Библиографический список

1. Ильин И.А. Собр. соч. В 10 т. Т. 4. – М., 1994. – С. 107.
2. Караваев А.Ф., Кильмашкина Т.Н. Введение в педагогику органов внутренних дел: учебное пособие. – Омск, 2002. – С. 3.
3. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка // Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. – М., 1990. – С. 319-325.
4. Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / отв. ред. В.А. Четвернин. – М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1997. – С. 69.
5. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учебник для вузов. – М.: Спарк, 2000. – С. 322.
6. Лебедев Г.П. Воспитывать индивидуально (о проблемах индивидуального воспитания сотрудников УИС) // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2006. – № 6. – С. 21, 22.
7. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М, 1999. – С. 260.
8. Новиков Б.Д. Психологические особенности возникновения профессиональных деформаций сотрудников исправительно-трудовых учреждений: автореф... канд. психол. наук. – Тверь, 1993. – С. 3.
9. Образование и правовое просвещение в области прав человека: сборник документов / под общ. ред. О.О. Миронова. – М., 2004. – С. 41–42.
10. Сборник международных договоров. Т. I (часть первая). – Женева, 2002. – С. 547.
11. Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. – М., 2000. – С. 412.
12. Фастов А.Г. Укрепление законности в деятельности органов внутренних дел как гарантия соблюдения прав человека // Права человека в России: проблемы гарантий на современном этапе: материалы межвуз. конф. / П.В. Анисимов (отв. ред.) и др. – Волгоград, 1999. – С. 127.
13. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: учебник для вузов. – М., 1999. – С. 340.
14. Чиркин В.Е. Государствоведение: учебник. – М.: Юрист, 2000. – С. 100.

ПРАВOTВOPЧЕСТBO И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

ПРАВOTВOPЧЕСТBO ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРОЦЕДУРА И РЕЗУЛЬТАТЫ

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.6.7>

Середин Павел Вадимович, директор Калужского филиала ФГУП «Научно-производственное объединение им. С.А. Лавочкина», депутат городской Думы г. Калуги, магистрант Отделения государственного управления и права Международного института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, e-mail: seredin0167@yandex.ru.

Аннотация. В статье рассматривается правотворческая деятельность органов местного самоуправления, анализируются законы, регулирующие систему местного самоуправления, изучается характер властных полномочий населения и их выражение как непосредственное, так и опосредованное. Обсуждаются понятия народного суверенитета и народовластия и оспаривается точка зрения об отсутствии у населения самостоятельной компетенции на непосредственное решение вопросов, имеющее властный характер. Указывается, что не только органы местного самоуправления, но и население муниципального образования обладают правом нормотворчества, т.е. способностью придавать своим велениям общеобязательный характер в качестве основного способа реализации своих полномочий непосредственно, используя для этого механизм референдума или схода граждан.

Ключевые слова: правотворчество, местный правовой акт, местное самоуправление, народовластие, муниципальное образование,

территориальный публичный коллектив, референдум, сход граждан.

Местное самоуправление осуществляет свои правотворческие полномочия посредством издания актов. При этом правовой акт непосредственно связан с процедурой, так как от её соблюдения зависит легитимность принятого документа. Порядок принятия каждого акта имеет ряд существенных процедурных отличий в зависимости от того, какой субъект правотворчества принимает соответствующий акт: население, органы исполнительной и представительной власти.

Население муниципального образования как источник правовых актов и субъект правотворчества

Население муниципального образования есть сложносоставной субъект, несводимый к механической сумме граждан, проживающих на данной территории. Современные авторы, исследующие местное самоуправление и его правовые свойства, используют понятия «территориальный публичный коллектив», «территориальный коллектив» как близкие или совпадающие с понятием «население муниципального образования», используемым законодательством¹.

Территориальный публичный коллектив есть особая форма организации населения на основе территориальной принадлежности независимо от возраста и гражданства. В его основе лежат территориально-общественные, публично-правовые по своей природе, связи физических и юридических лиц, а основными характеристиками являются добровольность присоединения лица к коллективу и особые формы публично-правового принуждения членов коллектива при нарушении установленных этим коллективом правил.

Как в литературе, так и в законодательстве ряда субъектов Российской Федерации употребляется термин «местное сообщество». Определяющим признаком территориального публичного коллектива и местных (территориальных) сообществ является принадлежность к данной территории проживания и, таким образом, принадлежность к данному муниципальному образованию, и взаимоотношение (взаимодействие) граждан и местных сообществ, а также граждан внутри местных сообществ по вопросам осуществления или участия в осуществлении местного самоуправления².

Как отмечает А.А. Уваров: «Одним из главных элементов системы местного самоуправления является наделенное властными полномочиями местное население. В системе местного самоуправления под населением следует понимать не просто группу людей, проживающих на определенной территории, а местное сообщество, объединенное в соответствии с целями

своего жизнеобеспечения в пределах территории, где осуществляется местное самоуправление»¹.

Выделяются следующие признаки местного сообщества: население (общность людей); место (территория); социальное взаимодействие; чувство сообщества (психологическая идентификация с сообществом)².

В основе концепции местного сообщества как территориального коллектива лежит рассмотрение общины как территориальной корпорации (юридического лица публичного права), основанной на членстве объединенных фактом совместного проживания граждан³.

Юридическим фактом вхождения гражданина в территориальный публичный коллектив муниципального образования является его регистрация по месту жительства или по месту пребывания. Вместе с тем «регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан»⁴. Учет избирателей или участников референдума устанавливается на основании сведений, представляемых органами, осуществляющими регистрацию граждан РФ по месту жительства и по месту пребывания.

Конституцией РФ (ч. 2 ст. 3) определены следующие формы осуществления власти народа: 1) непосредственное; 2) опосредованное – через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Вместе с тем Основной Закон допускает существование на муниципальном уровне и иных форм прямой демократии (ч. 2 ст. 130), таких как, например, сход граждан, который выступает альтернативой созданию представительного органа муниципального образования, что в поселениях с малой численностью является наиболее целесообразной и менее затратной формой реализации муниципальной власти. Порядок осуществления народовластия регулируется Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении)⁵.

В литературе высказана точка зрения, согласно которой граждане в принципе не могут обладать никакой властью, так как это означало бы дуализм власти народа и власти государства. По мнению ее сторонников, понятия народного суверенитета, народовластия являются лишь юридической

¹ Чиркин В.Е. Публичная власть. – М.: Юристъ, 2005. – С. 25 и др.

² См.: Бабичев И.В. Территориальный публичный коллектив муниципального образования и местные сообщества: вопросы правовой институционализации // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 19; Горожанин В. Понятие и особенности правового статуса субъектов местного самоуправления в РФ // Муниципальное право. – 1998. – № 4. – С. 10–11; Курычяя М.М. Местное сообщество как основа объединения граждан // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 4.

¹ Уваров А.А. Система местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 2. – С. 12.

² Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства. – М.: Дело, 2000. – С. 44–45.

³ Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. – М.: Издательский дом Городец, 2004. – С. 121.

⁴ Федеральный закон «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25 июня 1993 г. № 5242-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. – № 32. – Ст. 3; Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 30. – Ст. 2939; Статья 16 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

⁵ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

фикцией, а в действительности граждане не могут осуществлять власть самостоятельно. Они могут лишь принимать участие в формировании и осуществлении власти. При этом народ иногда трактуется как «социальный источник всех компетенций»¹.

С отсутствием у народа (населения) самостоятельной компетенции на непосредственное решение вопросов, имеющее властный характер, нельзя согласиться. Известно, что основным способом реализации полномочий органов государственной власти и местного самоуправления для достижения поставленной цели является нормотворчество, т.е. способность придавать своим велениям общеобязательный характер. Согласно законодательству такой способностью на муниципальном уровне обладают не только органы местного самоуправления, но и население муниципального образования непосредственно, используя для этого механизм референдума или схода граждан.

Правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), входят в систему муниципальных правовых актов и по юридической силе приравнены к уставу муниципального образования. Они являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования. Иные муниципальные правовые акты не должны им противоречить.

Посредством актов прямого народовластия граждане сами, без посредников осуществляют правовое регулирование, т.е. оказывают результативное правовое воздействие на систему общественных отношений с помощью дозволений, запретов, допущений. И способность принимать публично-властные решения может рассматриваться в качестве отличительного признака всякого властвования, в том числе прямого народовластия. Акты непосредственного правотворчества направлены на достижение определенного юридического эффекта (на установление, применение и отмену правовых норм, изменение сферы их действия, на возникновение и прекращение конкретных правоотношений и т.д.).

Сход граждан проводится для решения вопросов местного значения только в поселениях с численностью не более 100 жителей, обладающих избирательным правом. Сход осуществляет полномочия местного представительного органа, в том числе отнесенные к его исключительной компетенции. Таким образом, сход граждан представляет собой форму непосредственного решения населением вопросов местного значения.

Если в отношении решения, принятого на местном референдуме, законодатель предусмотрел, что оно не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления, то относительно решений, принятых на сходе граждан, такого правила не установлено. Не предусматривается также и направление правового акта, принятого на сходе граждан, главе муниципального образования для подписания и обнародования.

¹ Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / под ред. В.А. Четвернина. – М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1997. – С. 72; Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М.: Юринформцентр, 2001. – С. 52, 60–62.

Следует полагать, что местный референдум, будучи формой непосредственной демократии, не должен подменять деятельность органов местного самоуправления. Решение о нем должно приниматься после всестороннего анализа рассматриваемой на муниципальном уровне проблемы и учитывать сложность и затратность его процедур.

Сход граждан, осуществляя полномочия представительного органа местного самоуправления, является наиболее востребованной формой непосредственного решения населением вопросов местного значения в поселениях с малой численностью, а потому четкое и правильное закрепление в уставе поселения процедуры проведения схода граждан, оформления и принятия его решений – очень важный фактор в осуществлении гражданами своего конституционного права на непосредственное правотворчество.

При этом следует согласиться с В.Н. Руденко в том, что принятие публично-властных решений требует не только ясного понимания любой из стоящих задач, решительности, политической воли, но и, что главное, конкретной личной ответственности лица, принимающего решение. Поэтому в современной системе организации власти и управления, когда законодатель имеет возможность выбирать, кто должен принимать решения по большинству публично-правовых вопросов, предпочтению отдается в пользу представительных и иных органов власти, должностных лиц¹. Народ не может нести персональную ответственность за последствия принимаемых решений. Речь может идти лишь о его исторической ответственности перед будущими поколениями², что не способствует эффективному решению сегодняшних проблем.

Определенное недоверие к институту непосредственного правотворчества вызывает практика использования его политическими структурами в целях лоббирования своих интересов, в том числе путем превращения из непосредственной демократии в демократию популистскую³. Этот фактор сам по себе не свидетельствует против института непосредственного правотворчества, но дает еще один довод в пользу умеренности, взвешенности и вдумчивости при разработке и принятии норм законодательства, регулирующих вопросы, выносимые на референдум и сход граждан.

Таким образом, непосредственное муниципальное правотворчество в определенной степени представляет собой компромисс между муниципальными органами власти и гражданским обществом, между профессионализмом и социальными эмоциями.

Правотворчество представительных органов местного самоуправления и их акты

Осуществление местного самоуправления невозможно без органов, которым население в установленном законом порядке делегирует право решать дела, непосредственно связанные с обеспечением своей жизнедеятельности. Наличие выборных органов – обязательное

¹ Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. – Екатеринбург: УрЮИ МВД России, 2003. – С. 116.

² Мамут Л.С. Народ в правовом государстве. – М.: Норма, 1999. – Гл. 4.

³ Руденко В.Н. Русский популизм: истоки, смысл, судьба. – Екатеринбург: УрЮИ МВД России, 1993.

организационное условие действенности местного самоуправления, его неперменной ориентации на реализацию интересов и нужд жителей муниципального образования¹.

Выделяются два вида органов местного самоуправления: выборные органы, образуемые в соответствии с федеральным и региональным законодательством и уставами муниципальных образований; другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований. В правовой оборот введено понятие «выборное должностное лицо местного самоуправления», им может быть глава муниципального образования, возглавляющий деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, а также иные выборные должностные лица.

Представительный орган муниципального образования – это формируемый в установленном законом и уставом муниципального образования порядке орган, наделенный властными полномочиями по решению вопросов местного значения, призванный представлять интересы населения, отражать эти интересы в принимаемых решениях, обеспечивать реализацию полномочий муниципального образования, а также прав граждан на осуществление местного самоуправления. Представительные органы муниципальных образований не входят в систему органов государственной власти².

Закон предусматривает также различные варианты занятия должности главы муниципального образования. В соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования может либо избираться в ходе муниципальных выборов и возглавлять местную администрацию или входить в состав представительного органа с правом решающего голоса и исполнять полномочия его председателя, либо избираться представительным органом из своего состава и возглавлять представительный орган. Глава муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа и полномочия главы местной администрации. Это ограничение не распространяется лишь на органы местного самоуправления сельского поселения, в котором предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, который одновременно исполняет полномочия председателя представительного органа поселения.

Можно выделить шесть организационных способов формирования структуры органов местного самоуправления³, различающихся по форме избрания глав муниципального образования, местной администрации и представительного органа. Сюда же входят варианты назначения главы местной администрации по конкурсу, совмещения полномочий главы местной администрации и председателя представительного органа муниципального

¹ Казаченкова О.В. Особенности правового статуса органов местного самоуправления: проблемы законодательной и правоприменительной практики // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 8. – С. 31.

² См.: Колюшин Е.И. Муниципальное право России. – М.: Норма, 2008. – С. 133–134.

³ См. Муниципальное право России / под ред. А.Н. Костюкова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – С. 181–185.

образования и др.

Установление численности депутатов представительного органа является крайне важным для муниципального образования, хотя не всегда этому вопросу в нашем законодательстве и практике местного самоуправления уделялось должное внимание. Численный состав представительного органа законодательством о местном самоуправлении в предшествующие годы непосредственно не регламентировался. В итоге депутатский корпус стал формироваться в субъектах Федерации без единых критериев¹. Закон о местном самоуправлении более подробно урегулировал этот вопрос и, в частности, установил минимальное число депутатов представительных органов муниципальных образований.

В функциональном отношении представительные органы призваны осуществлять, прежде всего, нормотворческую функцию², т.е. принимать нормативные правовые акты по вопросам, отнесенным к их компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования. Например, такими актами устанавливаются официальные символы муниципальных образований, порядок реализации правотворческой инициативы граждан, порядок организации и проведения публичных слушаний.

К числу иных форм их работы относится организация контроля реализации его решений и деятельности иных органов местного самоуправления, а также проведение публичных слушаний для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования.

Порядок и результаты правотворчества органов исполнительной власти местного самоуправления

Законом установлена обязательность наличия в структуре органов местного самоуправления местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования)³. Однако Конституционный Суд РФ, признав, что создание исполнительных органов местного самоуправления относится к усмотрению местных сообществ и не может устанавливаться законом субъекта Федерации в качестве обязательного требования. Тем самым положение, обязывающее формировать наряду с представительным исполнительный орган, признано неконституционным⁴. Это решение формально свидетельствует о последовательном соблюдении принципа самостоятельности населения в решении вопросов местного значения, но в то же время закрепляет дисбаланс в структуре органов местного самоуправления.

¹ См.: Правдин Д.Г. Правовое регулирование взаимодействия представительного и исполнительно-распорядительного органов в муниципальном образовании в Российской Федерации / под ред. Г.Н. Комковой. – М.: ДМК Пресс, 2012.

² См. подробнее: Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации. – Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 2012.

³ См.: Игнатов В.Т., Бутов В.И. Местное самоуправление в России и его реформирование. История и современность. – Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2004. – С. 70.

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01 февраля 1996 г. №3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 7. – Ст. 700.

В юридической литературе отмечается, что на правовое положение исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления оказывают влияние не только законодательные и иные нормативно-правовые установления, но и способ формирования местной администрации, система взаимоотношений с другими органами муниципального образования¹.

Организация деятельности местной администрации осуществляется в соответствии с требованиями Конституции РФ, федеральных законов, конституций (уставов) и законов субъектов РФ, положениями уставов муниципальных образований, правовых актов, принятых на местном референдуме (сходе) граждан, нормативных и иных правовых актов представительного органа муниципального образования на основе Регламента местной администрации. Этот документ, как и Регламент представительного органа муниципального образования, не входит в систему муниципальных правовых актов и утверждается постановлением или распоряжением главы местной администрации, а иногда – решением представительного органа муниципального образования.

С точки зрения издания муниципальных правовых актов федеральный законодатель определил, что изданию подлежат не акты местной администрации, а акты главы местной администрации – постановления и распоряжения. Иные должностные лица местного самоуправления (например, заместители главы местной администрации или руководители ее структурных подразделений и др.) издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования. Таким образом, если в уставе муниципального образования не закреплена возможность издания иными должностными лицами самостоятельных муниципальных правовых актов, эти акты ими издаваться не могут, т.е. указанные должностные лица не обладают собственной правотворческой компетенцией.

Вместе с тем заместители главы местной администрации могут обладать не только правом издания собственных муниципальных правовых актов (распоряжений или приказов заместителя главы местной администрации), но и правом на подписание муниципальных правовых актов местной администрации в случае делегирования им соответствующих полномочий главой местной администрации².

О возможности издания нормативного правового акта главой муниципального образования или главой местной администрации, говорится в ст. 74 Закона о местном самоуправлении. Закон устанавливает основание отрешения от должности главы муниципального образования или местной администрации: издание им нормативного правового акта, противоречащего Конституции, законам или уставам.

Вопрос о возможности издания главой муниципального образования муниципальных правовых актов от собственного имени следует признать

¹ См. подробнее: Колесников А.В. Правовой статус исполнительных органов местного самоуправления. Саратов: Саратовская гос. акад. права, 2004; Коростелева М.В. Исполнительные органы в системе местного самоуправления. — Волгоград: Изд-во ВАГС, 2004.

² Баранов П.М. О проблеме полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления по принятию нормативных правовых актов // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 2. — С. 54.

дискуссионным. Полномочия главы муниципального образования зависят от его положения в системе органов местного самоуправления. Так например, в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа, или если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации. Данная норма сформулирована императивно, в связи с чем ее расширительное толкование представляется невозможным. Кроме того, речь в ней идет о муниципальных правовых актах в целом, а не только о нормативных актах. Тем самым глава муниципального образования лишен собственных полномочий в сфере муниципального правотворчества.

В то же время предусмотрено наделение главы муниципального образования «собственными полномочиями по решению вопросов местного значения». Однако реализация властных полномочий без издания опосредующих их осуществление правовых актов, пусть даже не имеющих нормативного характера, практически невозможна.

Проблемы возникают с определением компетенции иных должностных лиц местного самоуправления в сфере муниципального правотворчества. Структура местной администрации отражает мнение главы о наиболее эффективной организации работы возглавляемого им органа и достаточно часто может претерпевать серьезные изменения в порядке реформирования или при смене руководителя. Устанавливать структуру местной администрации в уставе, который является основополагающим и должен быть наиболее стабильным муниципальным правовым актом, совершенно, нерационально. Однако если в уставе не регулировать структуру местной администрации, то в уставе невозможно предусмотреть полномочия должностных лиц местной администрации.

Библиографический список

1. Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: монография. — Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 2012.
2. Бабичев И.В. Территориальный публичный коллектив муниципального образования и местные сообщества: вопросы правовой институционализации // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 19.
3. Баранов П.М. О проблеме полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления по принятию нормативных правовых актов // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 2.
4. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: учебное пособие. — М.: Издательский дом Городец, 2004.
5. Горожанин В. Понятие и особенности правового статуса субъектов местного самоуправления в Российской Федерации // Муниципальное право. — 1998. — № 4.
6. Игнатов В.Т., Бутов В.И. Местное самоуправление в России и его реформирование: история и современность. — Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2004.
7. Казаченкова О.В. Особенности правового статуса органов местного

самоуправления: проблемы законодательной и правоприменительной практики // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 8.

8. Колесников А.В. Правовой статус исполнительных органов местного самоуправления. – Саратов: Саратовская гос. акад. права, 2004.

9. Колышин Е.И. Муниципальное право России. – М.: Норма, 2008.

10. Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / под ред. В.А. Четвернина. – М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1997.

11. Коростелева М.В. Исполнительные органы в системе местного самоуправления. – Волгоград: Изд-во ВАГС, 2004.

12. Курячая М.М. Местное сообщество как основа объединения граждан // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 4.

13. Мамут Л.С. Народ в правовом государстве. – М.: Норма, 1999.

14. Муниципальное право России / под ред. А.Н. Костюкова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007.

15. Постановление Конституционного Суда РФ от 01 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 7. – Ст. 700.

16. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 30. – Ст. 2939.

17. Правдин Д.Г. Правовое регулирование взаимодействия представительного и исполнительно-распорядительного органов в муниципальном образовании в Российской Федерации / под ред. Г.Н. Комковой. – М.: ДМК Пресс, 2012.

18. Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. – Екатеринбург: УрЮИ МВД России, 2003.

19. Руденко В.Н. Русский популизм: истоки, смысл, судьба. – Екатеринбург: УрЮИ МВД России, 1993.

20. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М.: Юринформцентр, 2001.

21. Уваров А.А. Система местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 2.

22. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

23. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

24. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (ч. I). – Ст. 3108.

25. Федеральный закон от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. – № 32. – Ст. 3.

26. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных

гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

27. Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства. – М.: Логос, 2011.

28. Чиркин В.Е. Публичная власть. – М.: Юристъ, 2005.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОТВОРЧЕСТВА В СФЕРЕ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.6.8>

Красавин Александр Вадимович, кандидат технических наук, магистр права, зам. начальника отдела ФАУ «Главгосэкспертиза России», e-mail: a-krasavin@mail.ru.

Аннотация.

В статье подчеркивается, что несоответствие системы нормирования, стандартизации, сертификации, контроля и надзора современным потребностям и рыночным отношениям является одним из ключевых факторов, сдерживающих развитие экономики в Российской Федерации. На основе анализа отечественной системы технического нормирования, ее достоинств и недостатков рассматриваются проблемы и перспективы реформы системы установления обязательных требований, оценки соответствия и подтверждения соответствия, формирования правовой основы общего национально-правового режима технического регулирования (обусловленной принятием в 2003 году Федерального закона № 184-ФЗ «О техническом регулировании»). Отражены проблемы применения требований технических регламентов и директив других стран, а также международных, иностранных и предварительных национальных стандартов в реформировании системы технического регулирования России. Успех реформы системы технического регулирования, по мнению автора, должен быть обеспечен применением достижений отечественного правоведения, в частности, развитием социально-технического права.

Ключевые слова: техническое регулирование, система технического регулирования, система технического нормирования, технические барьеры в торговле, международная стандартизация, техническое нормирование и стандартизация, социально-техническое право, экономика России, мировое экономическое пространство.

В последние годы в связи с глобализацией экономических отношений во всем мире активно шли процессы модернизации законодательств в области технического регулирования и оценки соответствия. В результате этой деятельности к началу XXI-го века в международном сообществе сложилась система технического регулирования, в основе которой лежат Соглашение ВТО по техническим барьерам в торговле и международные стандарты.

Вхождение России в рынок и ее интеграция в мировое экономическое пространство вызвали острую потребность в скорейшем создании в стране национальной системы технического регулирования, гармонизированной с требованиями международных документов в этой области. О значимости данной проблемы неоднократно говорили и Президент Российской Федерации, и Председатель Правительства Российской Федерации, указывая на первостепенную важность и приоритетность работы, направленной на приведение системы технического регулирования в состояние, соответствующее потребностям общества и интересам государства¹.

Сегодня, по общему признанию, одним из ключевых факторов, сдерживающих развитие экономики в Российской Федерации, является несоответствие системы нормирования, стандартизации, сертификации, контроля и надзора современным потребностям и рыночным отношениям. Экономика России фактически вошла в рынок, а система технического нормирования до сих пор остается прежней, сформированной в эпоху плановой экономики и тотального контроля, экономики дефицита и отсутствия конкуренции.

Отечественная система государственного технического нормирования складывалась с 1930-х годов и на момент распада СССР Российская Федерация имела одну из лучших в мире систем технического регулирования-обязательные требования закреплялись ведомственными нормативными правовыми актами и нормативными техническими документами. Однако главным ее недостатком явилось отсутствие механизма применения в рыночных условиях.

Глобальные изменения в отрасли начались в 2003 году, когда был принят Федеральный закон №184-ФЗ «О техническом регулировании», обозначивший наступление нового этапа существования технико-юридических норм и заложивший «основы правового фундамента технического регулирования»². Необходимо было изменить коренным образом подходы и оценки технического регулирования, определить его место в общем механизме правового регулирования. Закон должен был заложить основы радикальной реформы всей системы установления обязательных требований, оценки соответствия и подтверждения соответствия, а также

¹ Заседание Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России // Президент России. URL: <http://state.kremlin.ru/commission/20/news/6674>.

² Терещенко Л.К., Тихомиров Ю.А., Хабриева Т.Я. Концепция правового обеспечения технического регулирования // Журнал российского права. – 2006. – № 9. – С.3.

сформировать правовую основу общего национально-правового режима технического регулирования.

Законом был установлен период реформирования в семь лет, в течение которого должна была, во-первых, сформироваться методическая база технического регулирования, во-вторых, законодатели должны были подготовить и принять подзаконные акты, обеспечивающие выполнение требований этого закона.

К сожалению, ни первое, ни второе должным образом реализовано не было. Первопричиной всех сложностей и проблем, возникших при реформировании системы технического регулирования, явилась, главным образом, методологическая неподготовленность реформы, необеспеченность ее необходимыми фундаментальными исследованиями.

Следует отметить, что в международно-правовой практике термин «техническое регулирование» в его буквальной формулировке почти не применяется. В нормотворческой практике международных организаций и национальном законодательстве различных стран в качестве синонима термина «техническое регулирование» используются наиболее часто такие термины, как «технические барьеры в торговле», «международная стандартизация» или «стандартизация», «техническое нормирование и стандартизация». Большинство отечественных юристов убеждены, что все эти термины имеют один и тот же смысл: определить правовой режим, направленный на создание благоприятных условий развития международной торговли путем регулирования отношений, возникающих в связи с принятием технических регламентов, стандартов и процедур оценки соответствия техническим регламентам и стандартам¹.

Несмотря на некоторые заявления высокопоставленных лиц государства о намечившихся успехах, связанных с введением в действие все большего количества технических регламентов, реформа технического регулирования в России явно буксует. На сегодняшний день по многим важнейшим вопросам в реформируемой отрасли отсутствует взаимопонимание как у юристов, чиновников, так и у технических специалистов.

Сегодня крайне важно найти согласованные позиции всех заинтересованных сторон по основным вопросам, имеющим методологическое значение при реформировании и построении новой системы технического регулирования.

Обращаясь к истории развития системы государственного нормирования, напомним, что Постановлением Совнаркома СССР от 15 июня 1932 г. № 928 было признано необходимым, чтобы Всесоюзный комитет по стандартизации перешел от выработки большого количества мелких стандартов к стандартам по основным техническим и производственным проблемам народного хозяйства. Для усиления ведомственной работы по

¹ *Иойрыш А.И., Терентьев В.Г., Чопорняк А.Б.* Реформа технического регулирования в международно-правовом аспекте // Государство и право. – 2007. – № 6. – С.31.

стандартизации при хозяйственных наркоматах были созданы комитеты по стандартизации. Такая ситуация сохранялась вплоть до принятия 21 апреля 1988 г. Постановления Совета Министров СССР № 489 «О перестройке деятельности и организационной структуры Государственного Комитета СССР по стандартам», в соответствии с которым отраслевые нормативно-технические документы упразднились и устанавливалась иная, двухуровневая система нормативно-технической документации, включавшая государственные (республиканские) стандарты и технические условия.

Ядро принятой в 1988 г. двухуровневой системы нормативно-технической документации составляли три категории стандартов (государственные, республиканские и отраслевые), которые являлись обязательными для соответствующих предприятий, поскольку утверждались государственными органами. Предприятия же могли устанавливать требования к выпускаемой ими продукции лишь тогда, когда они не были установлены вышестоящими органами. Этой системе нормативной документации соответствовала и система контроля за соблюдением установленных требований, базирующаяся на принципах централизованного государственного надзора за внедрением и соблюдением стандартов.

В итоге имевшаяся в России в конце XX-го века нормативная правовая база по техническому регулированию не отвечала требованиям научно-технического прогресса и представляла собой некоторую «фрагментарную совокупность нормативных правовых актов, так как складывалась годами на основе несогласованного нормотворчества министерств и ведомств»¹. Поэтому ее необходимо было упорядочить и создать единую систему технического регулирования в России.

На сегодняшний день существуют различные взгляды на содержание термина «система технического регулирования», который является системообразующим в данной сфере законодательства. В Законе «О техническом регулировании» такое понятие, как система технического регулирования вообще отсутствует, что позволяет различным специалистам по-своему трактовать его, несмотря на то, что самостоятельное введение нового термина – это исключительно прерогатива законодателей. Из-за отсутствия четкого понимания базовых понятий; значительных усилий, прикладываемых противниками реформы; сложности решаемых задач и т.д. в законодательстве о техническом регулировании по-прежнему сохранилось «еще очень много методологических и технических ошибок, которые необходимо исправлять»².

Многие участники работ в области технического регулирования считают, что нужны кардинальные меры по изменению хода реформы. К сожалению,

¹ *Нестеров А.В.* О техническом регулировании в России // Государство и право. – 2009. – № 8. – С.93.

² *Нестеров А.В.* О теории и практике регламентации // Государство и право. – 2008. – № 1. – С. 91-95.

меры, предложенные последними изменениями к законодательству о техническом регулировании, таковыми не являются. Направленные на применение требований технических регламентов и директив других стран, а также международных, иностранных и предварительных национальных стандартов, они в принципе могли бы быть полезными, но не в сегодняшних условиях. Реформа стоит на месте, введение в действие регламентов не оказывает реального влияния ни на бизнес, ни на потребителей. Первоначально необходимо повысить качество регламентов, установить порядок введения этих документов в действие, а уже потом поднимать планку требований технических регламентов и стандартов к ним до уровня международных.

Крайне важно предусмотреть комплекс мер, обеспечивающих реальное введение в действие уже принятых регламентов. Требуется выполнить все необходимые для их введения в действие мероприятия, установить ответственность и отработать механизм контроля/надзора за их соблюдением. Только такие действия позволят вернуть уважение к техническим регламентам, что будет являться необходимой платформой для дальнейших действий.

Кроме этого каждый технический регламент должен быть объективно необходимым для решения проблем безопасности. Он должен разрабатываться на основании результатов учета и анализа реальных случаев причинения вреда людям, экономике от применения конкретной продукции.

Определяя потребность в том или ином техническом регламенте, необходимо также учитывать, что его введение в действие, это всегда нагрузка на бизнес: необходимо проводить мероприятия по выполнению установленных регламентом требований, вносить изменения в конструкцию, менять техническую документацию, совершенствовать организацию производства и технологию, готовить специалистов и др. Все это требует интеллектуальных и материальных затрат и часто немалых. Естественно, что эти затраты будут оправданы только в том случае, если регламент отражает интересы как производителей, так и потребителей, т.е. является качественным с государственной точки зрения.

Качество технических регламентов и качество их введения в действие – именно это должно стать сегодня главной целью проведения реформы технического регулирования¹.

Однако анализ принятых технических регламентов позволяет выделить многочисленные отступления в них от требований ФЗ «О техническом регулировании», такие как:

- переполненность данными о конструктивных решениях и исполнениях;

¹ Версан В.Г. Технические регламенты. Лучше меньше, да лучше // Стандартизация. – 2010. – № 3. – С.23–26.

- игнорирование методологий риска ущерба и идентификации объектов технического регулирования при установлении минимально необходимых требований;
- нарушение принципа необходимости установления исчерпывающего перечня продукции и процессов, в отношении которых устанавливаются требования;
- необеспеченность многочисленных норм адекватными методами оценки соответствия и т.д.

Все это усугубляется низким уровнем законодательной техники при подготовке проектов технических регламентов. В них, как правило, отсутствуют такие направления законотворческой деятельности, как установление субъектов права и определение их правового статуса; распределение прав и обязанностей; обеспечение однозначности толкования требований и т.д. неудовлетворительно, в целом, обстоит дело с формулированием заключительных и переходных положений, в том числе с обозначением порядка и сроков введения регламентов в действие и перечня отменяемых при этом норм действующих законов¹.

Кроме того, в технических регламентах имеется множество нарушений в выборе и формировании понятий и терминов, противоречия и неоднозначности в их толковании. Даже устоявшиеся и общепринятые термины также трактуются в разных регламентах по-разному.

Многие специалисты в сфере технического регулирования считают, что в ходе реформы человеку, как объекту отношений и нормирования, отводится недостаточное внимание. Ведь, в принципе, все нормативные требования обращены к человеку, его деятельности. Поэтому, по мнению Комитета Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) по техническому регулированию, стандартизации и оценке соответствия, областями технического регулирования должны быть виды человеческой деятельности, а не отрасли.

Как показывает зарубежный опыт, качественной разработки технических регламентов нельзя будет добиться, если при принятии решений по формированию требований к ним и выборе форм оценки соответствия не будет обеспечен реальный консенсус всех заинтересованных сторон и, прежде всего, государства, бизнеса и потребителей². В ведущих зарубежных странах отработаны соответствующие подходы к формированию соответствующего механизма технического регулирования. У нас же такого опыта нет.

Не менее сложная проблема возникает и при выборе форм оценки соответствия. Конституционной обязанностью государства является защита общества, граждан, имущества физических и юридических лиц,

¹ Лоцманов А.Н. Техническое право: о системных причинах кризисных явлений в ходе российской технической реформы // Журнал российского права. – 2008. – № 8. – С. 15–16.

² Версан В.Г. Там же. – С.23–26.

животных и растений, окружающей среды от опасной продукции. Бизнес, в свою очередь, предъявляет жесткие требования к необоснованным барьерам, ограничивающим доступ товаров на рынок. Следовательно, механизм технического регулирования должен обеспечить, с одной стороны, безопасность жизни и здоровья граждан, а с другой – свободное перемещение товаров по территории страны. Необходимо найти баланс между этими двумя противоречивыми задачами.

Позиция большинства специалистов в сфере технического регулирования сводится к тому, что сегодня точка равновесия принимаемых мер в вышеназванном балансе должна смещаться в сторону обеспечения безопасности. Главной проблемой при формировании требований безопасности и при оценке их соответствия в техническом регламенте является поиск на базе консенсуса баланса между тем, что является наиболее приемлемым с точки зрения решения наших социально-экономических задач и тем, что может быть выполнено большинством предприятий. Именно это должно являться основной задачей разработчика технического регламента, и именно это он должен обосновывать в процессе его рассмотрения на всех этапах до принятия законодателем. Естественно, что степень достижения этого баланса должна являться объектом анализа для экспертных комиссий по техническому регулированию и экспертов, привлекаемых законодателем.

Нахождение вышеназванного баланса в значительной степени зависит от готовности перечня национальных стандартов и (или) сводов правил, обеспечивающих соблюдение требований регламента, и перечня национальных стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений. Именно они создают объективную основу для формирования требований регламента.

В технических регламентах, принимаемых в форме федеральных законов или постановлений Правительства Российской Федерации, установление норматива должно подразумевать возможность использования его в судебных процессах в качестве юридического инструмента. Для достижения этой цели каждый норматив регламента должен сопровождаться оценкой соответствия. Это условие при разработке регламентов не всегда соблюдается, что снижает их юридическое качество.

Необходимо также учитывать, что в отличие от правовых норм методы оценки соответствия в техническом регулировании могут включать немало технических процедур, сложных в исполнении. Однако в любом случае связанная с нормативными предписаниями юридическая ответственность требует соблюдения такого важного принципа ФЗ «О техническом регулировании», как обеспечение «единства правил и методов исследований (испытаний) и измерений при проведении процедур обязательной оценки соответствия и единства применения требований технических регламентов независимо от видов или особенностей сделок» (ст.3). В сущности, речь идет о принципе единства оценки соответствия, который не менее важен, чем принцип единства измерений. Проблема является важной, но в ходе

реформ, к сожалению, она даже не обсуждается. При этом надо учитывать еще и то обстоятельство, что устанавливаемая норма должна быть верифицируемой, т.е. ее выполнимость должна быть доказуема опытным, эмпирическим путем.

Таким образом, реформирование такого ключевого элемента системы технического регулирования, как оценка соответствия, не отвечает ряду важных методологических установок теории права. Этот факт усугубляется еще и известным отставанием нашей страны в разнообразии и методическом уровне способов и направлений оценки соответствия. Отставание это, по мнению многих участников работ в области технического регулирования, весьма значительно и ликвидировать его естественным эволюционным путем в приемлемый срок невозможно. Нужен жесткий технологический подход¹. Вместо этого подхода – разрозненная работа с отдельными задачами, а часто – с псевдозадачами, что выглядит вполне закономерным явлением в условиях выстраивания новой системы технического регулирования без должной согласованности действий в развитии отдельных ее элементов.

Причиной недостаточного качества технических регламентов является и то, что в ряде случаев органы государственной власти игнорируют мнение разработчиков регламентов и привлекаемых к обсуждению экспертов. В соответствии с Законом «О техническом регулировании» официальную экспертизу проектов технических регламентов проводят экспертные комиссии по техническому регулированию. Сопоставительный анализ их заключений и принятых регламентов говорит о том, что в регламенты уже после экспертизы без консультаций с экспертами, а в ряде случаев и с разработчиками, вносятся принципиальные изменения, т.е. мнение специалистов не учитывается. Нет конструктивного подхода и к учету замечаний заинтересованных сторон в процессе публичного обсуждения проектов технических регламентов². Ученые отмечают³ отсутствие у участников этой деятельности культуры и навыков ведения дискуссии. Идет не поиск истины, а выяснение отношений, неприятие иной точки зрения. При этом, как только в процессе обсуждения применяется не сила аргументов, а сила властных полномочий, консенсус нарушается и, как следствие этого, решения по содержанию технического регламента не отражают сбалансировано ни национальные интересы, ни интересы всех заинтересованных сторон. Все это имеет место в уже принятых технических регламентах.

Действующие нормы законодательства, относящиеся к проблематике технического регулирования, не всегда согласованы между собой. Это приводит к правовым коллизиям при формулировании конкретных норм технических регламентов из-за того, что разработчик регламента ссылается

¹ Лоцманов А.Н. Там же. – С. 17.

² Версан В.Г., Аронов И.З., Раков А.В. Кризис и актуальные проблемы технического регулирования // Промышленная политика в Российской Федерации. – 2009. – № 9. – С.23.

³ Версан В.Г. Там же. – С.23–26

не на нормы Федерального закона «О техническом регулировании», а на иные законодательные акты, вступающие в противоречие с нормами указанного закона. Эта ситуация усугубляется тем, что ответственность за несоблюдение норм технических регламентов в действующем законодательстве установлена не в полном объеме.

В настоящее время отсутствует профессионально специализированный орган исполнительной власти, ответственный за организацию в стране деятельности по техническому регулированию. Сегодня сложилась такая ситуация, что на одну и ту же продукцию могут распространяться несколько технических регламентов. Это в корне противоречит основополагающей идее технического регулирования: концентрации всех требований безопасности в едином нормативном документе¹. Такое положение чревато серьезными системными последствиями. Теперь, чтобы поставщику продукции выйти на рынок необходимо будет осуществить подтверждение соответствия в разных органах по сертификации (по закрепленным регламентам) и по разным требованиям. Кроме того, государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов также будет осуществляться разными ведомствами по закрепленным регламентам, без соответствующей координации, поскольку она не предусмотрена регламентами. Следовательно, вместо уменьшения административных барьеров были созданы новые. Возможный выход из этого положения связан с формированием единого координирующего центра, который отвечал бы за всю проблематику технических регламентов и единого органа по аккредитации. Это позволило бы аккредитовывать органы по сертификации, способные осуществлять оценку соответствия по всем требованиям, относящимся к конкретной продукции и, тем самым, исключить излишнее давление на бизнес.

Некоторые специалисты в области технического регулирования полагают, что целостное представление о том, что должно быть результатом реформы, могла бы дать европейская модель, адаптированная к российским условиям. Это целесообразно, заявляют они, и по той причине, что Россия заявила о своих намерениях выстроить единое экономическое пространство с Евросоюзом. Однако проведенный Комитетом РСПП по техническому регулированию экспертный анализ показывает очень серьезные расхождения европейской модели с той системой, которая сейчас выстраивается в ходе реформы. Здесь можно отметить фундаментальные расхождения, обусловленные тем, что европейцы в выстраивании нормативного пространства идут в направлении от объектов защиты (человека, окружающей среды) к источникам опасности (техносфера), а мы – наоборот: строительство нормативного пространства идет от источников опасности к объектам защиты. Практически это грозит бесчисленными повторами, противоречиями и нестыковками².

¹ Версан В.Г., Аронов И.З., Раков А.В. Там же. – С.23.

² Лоцманов А.Н. Там же. – С. 17.

Серьезные недостатки существуют и в организации введения в действие технических регламентов. С точки зрения реального введения регламента в действие только его наличие без подготовки всего комплекса сопровождающих документов смысла не имеет. Кроме перечня национальных стандартов и сводов правил, которые должны прилагаться к техническому регламенту, необходимо также своевременно сформировать инфраструктуру для выполнения работ по обязательному подтверждению соответствия.

В связи с проблемой обеспечения качества технических регламентов следует отметить, что качество технических регламентов Казахстана, Белоруссии и Европейских директив по юридическим характеристикам не превосходит аналогичные российские документы. Европейские директивы действительно высокого уровня и проверены временем. Но дело даже не в этом. Главная проблема их применения состоит в том, что и технические регламенты и директивы отражают национальные интересы этих стран и определяются уровнем их научно-технического развития и материально-технического обеспечения. Будут ли они отвечать нашим интересам – это вопрос, требующий глубокого анализа. Все это можно отнести и к реализации предложений по применению международных и иностранных стандартов. Основной аргумент здесь сводится к тому, что это будет способствовать продвижению интересов отечественных предприятий и в целом России на международном уровне. Однако необходимо учитывать, что тем самым мы упрощаем поступление на наш рынок импортной продукции и можем поставить в сложное положение нашу промышленность. Иностранцы производители получают возможность напрямую поставлять к нам свои товары вне зависимости от того, отражают ли они наши потребности и не обанкротятся ли при этом наши предприятия, выпускающие аналогичные товары. Учитывая, что конкурентоспособность большинства наших товаров сегодня, как правило, ниже, последствия для предприятий и экономики страны в целом могут быть отрицательными.

Таким образом, на сегодняшний день сложилась крайне тревожная ситуация, связанная с тем, что прежняя модель правового регулирования разрушена, а новая – не выстроена. В результате непроработанной правовой политики из общей административной системы оказались выведенными государственный контроль, сертификация и аккредитация. Технические условия потеряли легитимность, а новый вид нормативного документа – стандарты организаций, пока не оформился надлежащим образом. Перестало функционировать ведомственное нормотворчество, резко сокращен предмет (объект) лицензирования, но пока не определена сфера обязательных требований.

Во всей совокупности эти факты дисбалансируют правовое пространство. При этом, как показывают исследования, проведенные Комитетом РСПП по техническому регулированию, на фоне многочисленных дефектов нормативной базы, происходит резкое ослабление управленческого

воздействия на экономику. В условиях тотальной слабости нормативной базы, вхождение России в мировое экономическое пространство на паритетных началах исключено, несмотря на любые ухищрения в системе управления¹.

Для успешного решения указанных выше проблем требуется четкая координация деятельности различных ведомств, обобщение опыта подготовки и введения в действие технических регламентов специалистами в этой сфере, проведение постоянного мониторинга и принятие оперативных мер по корректировке хода реформы. Такая работа качественно может быть выполнена профессионально специализированным органом, наделенным соответствующими полномочиями, что в определенной мере позволило бы исключить определенную непоследовательность и несогласованность действий в сфере технического регулирования различных ветвей власти.

Общий вывод из всего вышесказанного – многочисленные усилия по реформированию системы технического регулирования без ориентации на определенную модель (проект, парадигму) будут крайне неэффективными. Одна из наиболее общих причин недостатков и затруднений в ходе реформы состоит в игнорировании того очевидного факта, что вместе с переходом к новой системе технического регулирования формируется, по существу, новая отрасль права, а именно – социально-технического права. Следовательно, успех реформы не может быть обеспечен без привлечения богатого арсенала теоретических и практических достижений отечественного правоведения. Прежде всего, это касается формирования норм-принципов и системы базовых понятий создаваемой области права. Игнорирование этого факта является одной из наиболее важных причин возникновения проблем при реформировании системы технического регулирования.

Но, как известно, дорогу осилит идущий! Несмотря на все имеющиеся по сей день проблемы в отрасли технического регулирования имеются и положительные сдвиги. И сегодня, хочется верить, что при подготовке проектов Технических регламентов Таможенного союза и Технических регламентов ЕврАзЭС учитывается богатый опыт, накопленный за 10 лет реформирования системы технического регулирования, что позволит не допускать прежних ошибок.

Библиографический список

1. Версан В.Г. Технические регламенты. Лучше меньше, да лучше // Стандартизация. – 2010. – № 3. – С.23–26.
2. Версан В.Г., Аронов И.З., Раков А.В. Кризис и актуальные проблемы технического регулирования // Промышленная политика в Российской Федерации. – 2009. – № 9. – С.19.
3. Заседание Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России // Президент России. URL: <http://state.kremlin.ru/>

¹ Лоцманов А.Н. Там же. – С. 18.

[commission/20/news/6674](http://state.kremlin.ru/commission/20/news/6674).

4. Иойрыш А.И., Терентьев В.Г., Чопорняк А.Б. Реформа технического регулирования в международно-правовом аспекте // Государство и право. – 2007. – № 6. – С.31.
5. Керимов Д.А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права. – М.: Изд-во СГУ, 2009. – С. 332.
6. Лоцманов А.Н. Техническое право: о системных причинах кризисных явлений в ходе российской технической реформы // Журнал российского права. – 2008. – № 8. – С. 15–16.
7. Лукьянова В.Ю. К вопросу о юридической природе технического регламента // Журнал российского права. – 2007. – № 5. – С.12.
8. Нестеров А.В. О теории и практике регламентации // Государство и право. – 2008. – № 1. – С.91–95.
9. Нестеров А.В. О техническом регулировании в России // Государство и право. – 2009. – № 8. – С.93.
10. Терещенко Л.К., Тихомиров Ю.А., Хабриева Т.Я. Концепция правового обеспечения технического регулирования // Журнал российского права. – 2006. – № 9. – С.3.

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ: ПРЕЗЕНТАЦИЯ УЧЕБНИКА

ГОСУДАРСТВО

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.6.9>

Бошно Светлана Владимировна, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой государственного права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, e-mail: boshno@yandex.ru.

Аннотация. Государство имеет сущность, отражающую политическую организацию общества. Имеется множество подходов к сущности государства: теория элит, технократическая теория, теория плюрализма и другие, выделяющиеся по соотношению государства и общества; а также по происхождению государства. Каждый из существенных признаков государства имеет определяющее значение: суверенитет, территория, монополия на принуждение, налоги и сборы, правотворчество структурная организация и некоторые другие. Функции государства отражают основные устойчивые направления деятельности и бывают внутренними и внешними, постоянными и временными, социальными, экономическими и социальными. Форма государства включает форму правления, государственное устройство, политический режим.

Ключевые слова: государство, признаки государства, сущность государства, суверенитет, теория плюрализма, теория элит, технократическая теория, теория плюрализма, народный суверенитет, суверенитет нации, территория государства функции государства, экономическая функция государства, социальная функция государства, внешние функции государства, внутренние функции государства, экологическая функция государства.

1. Природа и сущность государства

Многие правовые явления затруднительно понять и применять без государства и его институтов. Этим объясняется необходимость познать сущность государства, т.е. выявить основу его функционирования и развития, его социальной ценности и назначения, понять государство в единстве всех его многообразных и противоречивых свойств, сторон, форм

бытия как самостоятельного института. Раскрытие сущности государства предполагает анализ государства как политической организации общества.

Сущность государства состоит в том, что его надо рассматривать как определенную ассоциацию, члены которой интегрируются в единое целое публично-властными структурами и отношениями. В государстве как политической организации особого рода воля всех членов общества объединяется и выступает как единая государственная воля.

Политико-философской и юридической мыслью выработано множество подходов к сущности государства. Их различие становится очевидным при разрешении следующих основополагающих вопросов: 1) соотношение государства и общества; 2) искусственное или органическое, естественное происхождение государства.

Наибольшую известность получили следующие подходы к сущности государства: теория плюрализма, технократическая теория, теория элит, юридический подход.

Теория плюрализма разработана М. Дюверже, Р. Дарендорфом и другими исследователями. Согласно данной теории общество представляет собой совокупность страт – групп людей, объединенных по возрасту, полу, профессии и другим социально значимым свойствам. Страты могут объединяться в политические союзы для решения какой-либо задачи или лоббирования определенного интереса. Такое объединение необходимо, т.к. индивид не в силах самостоятельно оказать влияние на государственную власть. Стратифицированные интересы могут воздействовать на государство. В силу разнообразия интересов организаций (плюрализм) осуществляется их цели в государственной политике. Такая форма взаимодействия общества и государства называется плюралистическая демократия.

Технократическая теория сформирована и развита в работах Т. Веблена, Д. Барихейма и других. Основу данной теории составили взгляды А. Сен-Симона о том, что без технических специалистов цивилизации угрожала гибель. Исчезновение политиков никак не отразилось бы на имеющемся социально-экономическом порядке.

Согласно данной теории технократами являются лица, профессионально занимающиеся управлением. Источником их власти является опыт и компетенция, управленческие науки. Бюрократы в отличие от технократов имеют власть только в связи со своей принадлежностью к аппарату государства. Таким образом, технократическая управленческая деятельность необходима для общества с целью оптимального целенаправленного развития.

Теория элит (В. Парето, Г. Моски, Дж. Сартори) представляет функционирование государства через борьбу политических элит за власть. Элиту составляют: 1) преуспевающие люди; 2) лица, осуществляющие публичную власть. Элита представляет узкий слой лиц, имеющих власть, средства, социальный статус. Победившая элитарная группа получает возможность проводить свои интересы в политике государства.

Юридический подход (Г. Еллинек, А. Эсмен, Г. Кельзен) рассматривает государство как социальное образование и юридическое учреждение. Юридическая природа государства проявляется в функционировании государственных учреждений, издания и применении правовых норм. При

этом государство рассматривается как юридическое лицо, выражающее интересы народа.

Существование государства в качестве политической организации связано, прежде всего, с тем, что оно является особой организацией политической власти.

Политическая власть обладает концентрированной силой, превращающей ее в действенный фактор социального бытия. Такой силой выступают различные институты государства, организационно оформляющие власть и придающие ей постоянно функционирующий и общеобязательный характер. Этими институтами являются государственные органы власти с их специальными структурами в виде армии, карательных органов, тюрем, суда, а также правовые нормы.

Другими словами, главная особенность политической власти коренится в ее нерасторжимой связи с государствам. Это отличает ее от иных видов власти.

Политическая власть, по сути дела, получает материальное воплощение в государственно-правовых институтах, становится властью государственной. Вот почему эти два понятия, по существу, являются идентичными.

Политическую (государственную) власть отличает от социальной власти то, что первая выражает потребности, интересы, волю не просто различных групп общества, а таких социальных групп, которые занимают доминирующее положение. Выражение интересов господствующей социальной группы придает власти, а вместе с ней и государству, политический характер. Политика – это, прежде всего, сфера отношений между социальными группами.

Сущность государства как политической организации особенно ярко проявляется в его сопоставлении с гражданским обществом, которое включает в себя общественные отношения за пределами государства: экономические, социальные, идеологические, нравственные, религиозные, культурные, семейные и другие. Именно гражданское общество составляет реальную социальную основу государства. При этом государство и гражданское общество не сливаются, не отождествляются.

Таким образом, государство и гражданское общество представляет единство формы и содержания, в котором форма представлена политическим государством, а содержание – гражданским обществом.

Важная характеристика государства состоит в том, что оно представляет собой **структурную организацию**. Это находит свое выражение в наличии у государства специального аппарата в лице людей, обладающих публично-властными полномочиями и профессионально занимающихся выполнением функций управления и руководства, охраной экономического, социального и политического строя общества, в том числе путем принуждения. Именно эта характеристика государства как организации публичной власти делает его особой политической организацией. Государство – не единственное орудие осуществления политической власти. Наряду с ним имеются и другие достаточно эффективные средства реализации этой власти, которые носят негосударственный характер. Среди них – политические движения и партии, профсоюзы, трудовые коллективы и т.д. От них государство отличается

четко структурированной системой специальных государственных органов, осуществляющих его многочисленные внутренние и внешние функции.

Таким образом, сущность государства выражает его социальную природу и назначение. Сущность государства изменяется по мере развития общества, под влиянием политического режима, формы правления. Современные демократические государства видят свое предназначение в гарантированности прав своих граждан как части общего мирового порядка.

В истории общественно-политической и правовой мысли существует несколько тенденций понимания социального назначения государства. Одна из них – теория индивидуальной свободы человека и обязанности государства гарантировать эту свободу от чьего-либо вмешательства (А. Смит, С. Милль, Б. Констант, Дж. Локк). В этой теории главное – это наличие экономической и личной свободы. Негативным ее последствием является глубокое неравенство граждан.

Согласно теории разработанной Ж.-Ж. Руссо, принципу равенства должно быть подчинено все, в том числе и власть, задача которой – обеспечение равенства. Эта тенденция развита в трудах П. Новгородцева, который полагал, что необходимо развить принцип равенства в сторону уравнивания социальных условий жизни.

По мере развития общества преобладает подход, ориентированный на усиление социального назначения государства, которое выражается в сглаживании несправедливости, неравенства. Именно государство должно осуществлять свою деятельность в сфере защиты прав человека. Социальное назначение государства состоит в перераспределении доходов между слоями общества через систему налогов, государственный бюджет, специальные социальные программы, необходимость государственного финансирования научных исследований и культурных проектов.

2. Признаки государства

Государство представляет собой сложный инструмент политико-правовой организации общества. Попытки определить понятие «государство» известны издавна, и не прекращаются по сей день. Ему предшествовали такие дефиниции как страна, империя, полис, республика. Собственно понятие «государство» стало использоваться с XVI века. В разных контекстах, учениях государство понималось как сообщество, союз, как механизм, машина, как аппарат. Рассмотрим основные признаки государства.

Государство представляет собой высокоразвитую форму организации совместной жизни людей на определенной территории. Это особая организация политической власти, располагающая аппаратом, осуществляющая в отношении населения, проживающего на определенной территории, власть, основанную на праве и поддерживаемую принудительной силой.

Государство **обладает монополией на принудительную власть** в отношении населения. Никакая иная организация общества не имеет права на применение силы, во всяком случае без санкции государства.

Издание законов и правил, обязательных для всех граждан данного государства. Государство обладает монополией на издание одного вида формы права - нормативного правового акта.

Взимание налогов и сборов осуществляется на содержание государственного аппарата, формирование общенационального бюджета. Общеобязательные сборы являются атрибутом именно государственной власти. Налоги и сборы – финансовое основание государственной власти. Налоги – это обязательные платежи, взимаемые с граждан и юридических лиц. Их размер и виды зависят от типа государства, его политико-экономической природы. Порядок исчисления и уплаты налогов устанавливается законодательством. Налоги и сборы должны иметь экономическое основание и не могут быть произвольными. Недопустимы налоги и сборы, препятствующие реализации гражданами своих конституционных прав (п.3 ст.3 Налогового кодекса РФ, часть первая).

Государство представляет собой **структурную организацию**, что находит отражение в наличии у него специального аппарата в лице людей, обладающих публично-властными полномочиями и профессионально занимающихся выполнением функций управления и руководства, охраной экономического, социального и политического строя общества, в том числе путем принуждения.

Принципиальной характеристикой государства выступает его существование в качестве **территориальной организации**, разделение населения по территориальному признаку и территориальная целостность государства.

От признаков государства следует отделять его **символику**: наименование, флаг, герб. Каждое государство суверенно в установлении своего названия (собственное имя государства), флага и герба, в установлении их содержания и внешнего оформления. Международное право защищает неприкосновенность условных обозначений государства как его честь и достоинство. Посягательство на герб и флаг государства является виновным правонарушением. Так, в Российской Федерации действуют Федеральные конституционные законы о государственных символах: «О государственном флаге Российской Федерации», «О государственном гербе Российской Федерации», «О государственном гимне Российской Федерации».

3. Суверенитет государства

Суверенитет государственной власти означает ее верховенство и независимость от какой-либо иной власти, право и возможность осуществлять внутреннюю и внешнюю политику от имени всего общества внутри и вне страны.

Суверенитет государства проявляется в общеобязательности решений государственной власти для всех, кто находится на его территории. Юридическое проявление суверенитета состоит в том, что государство обладает исключительным правом на издание нормативных правовых актов. Суверенитет государства проявляется также в издании правоприменительных актов, которые отражают исключительный характер государственной власти, ее полномочия на принуждение по отношению к гражданам. Решение органов государственной власти гарантируется аппаратом принуждения, который принадлежит государству.

Выделяют несколько видов суверенитета, в том числе, национальный, народный.

Народный суверенитет – это право народа самостоятельно решать

все вопросы своего политико-государственного и общественного развития. Народ имеет право принимать непосредственное участие в определении основных направлений внутренней и внешней политики. Народный суверенитет включает право на контроль за деятельностью государства и его органов. Идея народного суверенитета нередко закрепляется в конституционных актах. Так, в соответствии со статьей 2 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Суверенитет нации означает ее полновластие в определении своего статуса, ее способность и правомочие осуществлять самоуправление. Суверенитет нации означает ее право выйти из состава государства и создать собственное.

4. Территория государства

Территория государства – пространство, в пределах которого государство обладает всей полнотой власти. Она включает сухопутную территорию (земля, недра), водную территорию (реки, озера, искусственные водохранилища, морские территориальные и территориальные воды, омывающие территорию государства), воздушную территорию (воздушное пространство над сухопутной и водной территорией), а также объекты, приравненные к территории государства (морские и воздушные суда, космические корабли и станции, действующие под флагом данного государства и некоторые другие объекты, принадлежащие государству). В соответствии со статьей 67 Конституцией Российской Федерации территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.

Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия.

Если негосударственные организации в состоянии объединять людей по мировоззрению, политическим устремлениям, роду занятий и т.д. вне зависимости от границ различных государств, то специфическая черта государственной организации состоит в объединении населения определенной территории с последующим разделением этой территории на административно-территориальные единицы. Другими словами, эта черта заключается в строгом ограничении государством своей территории. На эту территорию распространяются власть, правовые нормы государства, т.е. его юрисдикция.

Государство вправе защищать свою территорию, руководствуясь принципами целостности и неприкосновенности.

Территориальное устройство государства предполагает деление территории на административно-территориальные единицы (округа, края, графства, районы и др. наименования). Предназначение такого деления в обеспечении надлежащего государственного управления на всей территории страны.

5. Функции государства

Функции государства представляют собой направления деятельности государства, соответствующие главным задачам определенного исторического этапа, проявляющие его сущность и дающие ему тем самым определенную социально-политическую характеристику.

Функциями государства являются только основные направления его деятельности, выражающие сущность и социальное назначение, цели и задачи государства по управлению обществом в присущих ему формах и присущими ему методами.

Поскольку главные задачи государства, обусловленные экономической основой и социальной структурой общества, не зависят от субъективного усмотрения государственной власти, постольку и основные направления деятельности государства носят постоянный, объективный характер. Основное направление деятельности государства осуществляется в течение всего исторического периода, в условиях которого решается данная главная задача.

Таким образом, функция государства – это не любое, а именно основное, главное направление его деятельности, без которого государство на данном историческом этапе либо на протяжении всего своего существования обойтись не может. Это устойчивая, сложившаяся предметная деятельность государства в той или иной сфере: экономике, политике, охране природы и др. В функциях предметно выражается самое глубинное и устойчивое в государстве – его сущность, поэтому через них можно познать государство как таковое, его многосторонние связи с обществом. Выполняя свои функции, государство тем самым решает стоящие перед ним задачи по управлению обществом, а его деятельность приобретает практическую направленность. При этом функции государства – понятие управленческое. Они конкретизируют цели государственного управления на каждом историческом этапе развития общества. Реализуются функции государства в определенных (преимущественно правовых) формах и особыми, характерными для государственной власти методами.

Классификация функций государства может осуществляться по множеству оснований (критериев).

В зависимости от продолжительности их существования функции делятся на **постоянные и временные**. Постоянные функции являются неизменными. Временные функции отражают современные потребности государства. Для современных государств временной является функция борьбы с терроризмом. Искоренение этого разрушительного феномена приведет к исчезновению соответствующей функции государства.

От сфер приложения и осуществления функции государства подразделяются на политические, идеологические, социальные и экономические.

В зависимости от форм реализации функции могут быть правотворческие, правоохранительные и правоприменительные.

Классификация функций государства проводится также исходя из формы государственного устройства, в пределах которого они реализуются. В федеративном государстве – это функции федерации и субъектов. В унитарном государстве – это функции, осуществляемые на территории

единого, лишь в административно-территориальном плане разделенного на регионы государства.

Традиционным является деление функций на внутренние и внешние. В этой классификации основанием выступает место, территория, на которой реализуется деятельность государства.

Внутренние функции представляют собой основные направления разнообразной деятельности государства, обусловленные необходимостью решения стоящих перед ним внутригосударственных задач.

Свои задачи государство осуществляет в трех сферах общественной жизни: экономике, политике, духовной жизни (идеология, общественная психология, культура, мораль и т.п.). В соответствии с этим можно выделить следующие основные внутренние функции государства: 1) защита конституционного строя (политическая область); 2) регулирование имущественных отношений и хозяйственной деятельности (экономическая область); 3) формирование идеологических основ государства (духовная область).

К числу внутренних функций также относятся: охрана права собственности; установление и охрана правопорядка в обществе; охрана прав и свобод граждан; обеспечение народовластия; культурно-воспитательная работа; природоохранная (экологическая) деятельность; финансовый контроль; другие функции, определяющиеся природой данного государства, его формой.

Внешние функции государства представляют собой основные направления деятельности государства, непосредственно связанные с решением стоящих перед ним задач и целей международной области. Эти функции зависят от политического режима, типа государства, этапов его развития, от складывающейся в мире обстановки, характера взаимоотношений между государствами.

Цели и задачи, а вместе с ними и некоторые функции государства в решающей степени зависят от его сущности и типа.

Современная политика России выдвигает и осуществляет следующие внешние функции: интеграция России в мировую экономику; поддержание мирового порядка; внешнеэкономическое сотрудничество и широкое привлечение иностранных инвестиций; совместное решение с другими государствами глобальных энергетических, экономических, демографических и иных проблем современности.

Экономическая функция проявляется в участии государства в экономических процессах, характер и уровень его влияния на экономику.

Государство в силу своего статуса и положения неизбежно участвует в экономической жизни общества. Оно определяет основные направления деятельности всего общего посредством создания соответствующих институтов, включая законодательство. Государство формирует налоговую и внешнеэкономическую политику, определяет права и обязанности всех участников экономических отношений. Государство в законодательстве закрепляет формы собственности и в последующем защищает их.

Степень вмешательства государства в экономические отношения существенно отличается в зависимости от типа государства и политического режима и ряда других факторов. Распределительная экономика сочетается

с централизованной управляющей государственной системой. Государство обладает ведущей формой собственности – государственной. Экономика носит плановый характер. Государство распределяет материальные и финансовые ресурсы. Оно обладает монопольной властью в экономических отношениях.

Рыночная экономика предполагает многообразие форм собственности, свободу предпринимательской деятельности, отсутствие административных и других барьеров при перемещении товаров, работ и услуг. Участники экономических отношений взаимодействуют на основе добросовестной конкуренции и незлоупотреблении правом. Государство определяет правовые границы деятельности участников хозяйственных отношений, гарантирует правовой порядок в экономике. Государство имеет значительную собственность и рычаги управления, но в предпринимательских отношениях должно действовать наравне с другими хозяйствующими субъектами.

Налоговая система является существенными факторами участия государства в экономической жизни.

Политическая функция проявляется в формировании органов государственной власти, аппарата государства, распределении полномочий между органами и учреждениями. Государство осуществляет правотворчество. Посредством издания правовых актов органы государственной власти реализуют свои полномочия, создают правовые условия для осуществления публичных услуг.

В рамках определяемых государством, функционируют все другие элементы политической системы – политические партии, органы местного самоуправления и другие.

Культурно-воспитательная функция государства проявляется в целенаправленной деятельности по формированию морально-эстетической и нравственной модели, системы ценностей общества. Государство имеет ряд специализированных органов, предназначенных для проведения публичного интереса в сфере библиотечного и архивного дела, театров и кино, других видов искусств. Государство должно создавать благоприятные условия для развития учреждений культуры, удовлетворения духовных потребностей граждан.

Социальная функция государства проявляется в поддержании надлежащего уровня жизни населения, гарантированности интересов граждан в социальной сфере.

Содержание данной функции многообразно: в государстве охраняется труд и здоровье людей; устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда; обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых людей; развивается система социальных служб; устанавливаются государственные пенсии и др.

Социальная функция российского государства закреплена в статье 7 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Конституцией предусмотрено, что в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная

поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Социальная функция государства направлена на смягчение и преодоление таких явлений, как бедность, разрыв в доходах, неравенство и безработица. Она должна способствовать стабилизации уровня жизни населения и более равномерному распределению бремени экономических трудностей между различными группами населения.

В государственности того или иного общества сохраняется преемственность функций, но одновременно действует и механизм их обновления. На появление новых функций влияют самоорганизационные, субъективные и даже случайные процессы. На осуществление функций государства оказывают влияние изменения формы государства, включая политический режим. Так, например, в демократическом и либеральном государстве совершенно по-разному понимается и осуществляется социальная функция государства.

Наименее изменчиво и, следовательно, наиболее стабильно общесоциальное содержание функций государства, которое формируется для решения основных социальных, политических, в том числе геополитических, экономических и других задач, затрагивающих интересы всего общества на длительном историческом пути его жизнедеятельности. Основные общесоциальные функции обеспечивают существование, благополучие, а порой и выживание самого общества. Именно в этом смысле государственная организация общества приобретает большую социальную ценность.

Уже ранние города-государства брали на себя общезначимые социальные функции, и прежде всего функцию обеспечения производящей экономики (земледелие, скотоводство, металлургия, керамика и т.п.).

Общесоциальное содержание функций, которое сохранялось на протяжении всей истории государственности, придавало большую национальную ценность государству, хотя порой приобретало и причудливые формы.

У некоторых народов к общесоциальному содержанию относилось, например, поддержание мореплавания, морской торговли (островные государства), защита и воспроизводство рыбных ресурсов (некоторые северные и тихоокеанские страны). А у иных народов именно сохранение своей языковой самобытности становилось объективно общесоциальным содержанием деятельности государства независимо от того, какого типа было это государство или в каких формах устройства оно существовало и функционировало.

Основы существования некоторых народов в конкретных условиях проживания на определенной территории, с определенными географическими, климатическими и иными характеристиками перерастали в «вечные вопросы», в неизменный предмет государственной деятельности. Именно они наполняли общесоциальные функции конкретным содержанием, которое приходилось реализовывать на протяжении столетий, на любом этапе государственности, чтобы обеспечить жизнедеятельность и выживание того или иного общества, народа.

К общесоциальным функциям относятся обеспечение безопасности, ликвидация последствий стихийных бедствий и экологических катастроф, реализация социальных программ поддержки здравоохранения, социального обеспечения нетрудоспособных, защита прав и свобод граждан.

В современном мире экологическая ситуация попала в разряд планетарных проблем. В этой связи на приоритетное место выдвигается **экологическая функция**, особенность которой состоит в том, что она не может полноценно реализовываться государством на его отдельной территории. Любое значительное экологическое происшествие затрагивает многие государства и требует совместных действий, в том числе и правовых.

6. Форма государства

Учение о формах государства прошло длительный путь становления. Формы государства изучались еще в древности. По мнению философов Греции, Рима и стран Востока, вопрос о классификации государственных форм является одним из важнейших в науке. Отличительной особенностью учений о формах государства этого периода является то, что философы, как правило, не видели различия между сущностью и формой государства, к форме сводили саму природу государственной власти.

В период средневековья в учениях о формах государства, так или иначе, обосновывался божественный источник политической власти.

Мыслители эпохи Просвещения (Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо и др.) в своих политических учениях стремились объяснять формы государства исходя не из воли Бога, а из деятельности человеческого разума. В их теориях разоблачалась несправедливость власти тиранов, разрабатывались формы государства, наилучшим образом соответствующие принципам естественного права.

Так, Ш. Монтескье разделял формы государства на республику (основой власти является добродетель, равенство), монархию (основой власти является честь), аристократию (принципом власти является умеренность). Он считал, что формы государства зависят от размеров территории, климата страны и других свойств географической среды. Идеальной Ш. Монтескье считал конституционную монархию английского образца.

В свою очередь, Ж.-Ж. Руссо считал, что высшая суверенная власть в государстве принадлежит только народу, который может передать исполнение этой власти различным лицам и органам. Он различал политические формы в зависимости от того, кому народ передавал исполнительную власть: если одному лицу, то в этом случае имеется монархия, если небольшому кругу лиц – аристократия, если все лица осуществляют власть – демократия. Монархию, аристократию и демократию Ж.-Ж. Руссо считал простыми и идеальными формами, т.е. такими, которые существуют как исключение. В реальной действительности существует смешение указанных принципов правления.

Теории форм государства XIX века исходили из того, что основным критерием при обосновании понятия «форма государства» является правовое положение высших органов государственной власти.

Принципиальным представлялся вопрос о том, кто осуществляет государственную власть, или, иначе, кто те лица, которые подчинили себе волю всех лиц, живущих в пределах данной территории.

В отечественной юриспруденции высказывалось мнение, что по форме устройства все государства могут быть разделены, как это признается издавна, на монархии и республики, но их различие не в числе правящих лиц, а в их юридическом положении.

Юристы конца XIX – начала XX века выдвигали также понятие формы государственного устройства, в которое они включали строение государства, организацию его территории, взаимосвязь между входящими в состав государства территориальными, административными, национальными и другими единицами. В связи с этим в понятии формы государства были выделены: формы правления (организация верховной, суверенной власти) и формы государственных соединений. Оба этих понятия употреблялись как тождественные форме государства, хотя предпочтение отдавалось форме правления.

В середине XX века распространение получило мнение о том, что форма государства в широком смысле слова включает в себя форму правления и форму государственного устройства, в узком – только форму правления.

Наиболее спорным вопросом общего понятия формы государства является проблема политического режима, так как этот элемент появился значительно позже остальных (в XX веке) и не все специалисты признают его наличие. В необходимости выделения понятия политического режима в общем учении о форме государства убеждают факты из реальной жизни. Еще в историческом прошлом возникали такие государственные формы, для понимания специфики которых было недостаточно охарактеризовать их форму правления или форму государственного устройства. Особенности, присущие только этим формам, заключались не только в том, что они были монархиями, а главным образом – в особых способах осуществления монархической власти. Соответствующие термины «деспотия», «тирания» употребляются для характеристики особого режима политической власти в стране.

Особенно актуальной проблема политического режима стала в связи с победой фашизма в некоторых государствах. Все это продемонстрировало, что и при республиканской форме правления возможны грубые нарушения прав человека и идей демократии.

Форма государства в современной науке рассматривается как сложное понятие, включающее в себя ряд элементов.

Под **формой государства** следует понимать организацию государственной власти, охватывающую форму правления, форму государственного устройства и политический режим.

Форма правления представляет собой способ организации государственной власти и характеризует способ замещения должности главы государства и высших должностных лиц.

Порядок замещения должности главы государства предусматривает две основные формы правления: монархию и республику. Разновидности этих форм определяются соотношением полномочий законодательной и исполнительной власти, распределенных между главой государства, парламентом и правительством в конкретной стране, и вытекающим отсюда порядком их формирования.

Политический режим – это система методов и способов осуществления государственной власти, определенная форма осуществления государственного властвования.

Политический режим обуславливает присущий тому или иному периоду жизни страны порядок политических отношений, степень политической свободы, образ правления. Это функциональная характеристика государства, так как она отражает реальное осуществление тех прав и обязанностей, которые формально закреплены в законодательстве. Политический режим отражает отношения между государством и обществом, государством и человеком. Данное понятие имеет значение как в узком смысле слова – совокупность приемов государственного руководства, так и в широком смысле слова – уровень гарантированности демократических прав и политических свобод личности, степень соответствия официальных конституционных правовых форм политическим реалиям, характер отношения властных структур к правовым основам государственной и общественной жизни.

7. Унитарное и сложное государство

Государственное устройство – это внутреннее деление государства, правовое положение его частей, их взаимоотношения друг с другом и с центральными органами власти. Государственное устройство представляет собой политико-территориальную организацию государственной власти.

Выделяют два основных вида государственного устройства: унитарное (простое) и федеративное (сложное). **Унитарное** государство – единое неделимое государство, подразделяющееся лишь на административно-территориальные единицы, не имеющего признаков государственности и не включающего в себя никаких государственных образований.

В унитарном государстве господствуют единые конституционные принципы, существует одна система центральных органов власти, как правило, функционирует единая валютная система, одна армия и т.д. Структурные элементы унитарного государства не имеют собственного законодательства, судебной системы, гражданства.

Общегосударственные органы управления обладают всей полнотой власти. Аппарат государства является единым для всей страны и ни юридически, ни фактически центральная власть не ограничена местной властью.

В зависимости от степени централизации унитарные государства делятся на централизованные и децентрализованные. В бюрократических централизованных государствах во главе местных органов государственной власти стоят назначенные центром чиновники, которым подчиняются местные органы самоуправления. Демократическая форма централизации допускает большую степень самостоятельности выборных местных органов государственной власти в отношении региональных вопросов.

Федерация – это форма государственного или национального государственного устройства, включающая государственные образования.

Федеративное государство соединяет государственные образования: края, области, земли, штаты, кантоны, федерация обладает собственным суверенитетом, федеративными органами государственной власти, федеративной конституцией, армией, системой федерального законодательства и системой федеральных налогов.

Федерации чаще являются результатом договора между государствами, которые до вхождения в союз были независимыми. Другой способ образования Федерации – присоединение к государству территорий, которые сохраняют за собой элемент государственной самостоятельности. Федерации могут быть также результатом стремления к самостоятельности и расширению полномочий единиц унитарных государств.

Суверенитетом обладает федерация, а не ее составные элементы. Субъекты федеративного государства не обладают суверенитетом.

Известны договорные и конституционные федерации в зависимости от того, в каком правовом документе определены основные принципы взаимодействия субъектов Федерации.

Национально-территориальные федерации состоят из субъектов, на территории которых проживает население определенной национальности, объединенные особенностями культуры, языка, обычаев и традиций.

Административно-территориальное деление федерации означает, что субъекты формируются исключительно по территориальному признаку.

Смешанная федерация сочетает национально-территориальное и административно-территориальное деление.

В зависимости от того, каковы отношения субъектов федерации с центральной властью выделяют **симметричные** (права всех субъектов равны) и **асимметричные** (права субъектов различаются) федерации. Так, например, в Российской Федерации республики имеют полномочия, отсутствующие у других видов субъектов (краев, областей и др.): гражданство, национальный государственный язык, конституция.

Особенность федеративного государства состоит в наличии двух уровней государственной власти: общегосударственного (федерального) и субъектов федерации. Властные полномочия распределяются между этими уровнями и образуют предметы исключительного ведения федерации, предметы совместного ведения субъектов и федерации, а также предметы ведения субъектов Федерации.

Федерации допускают двойное гражданство: федеральное и субъективное. Субъекты Федерации имеют законодательство, которое должно соответствовать общегосударственному законодательству.

8. Государство и право

Для юридической доктрины традиционным является вопрос о соотношении права и государства, о первичности государства над правом или наоборот.

Определяющая роль права основывается на том, что оно возникло раньше государства. Действительно, имеется немало доказательств того, что право возникло в догосударственную эпоху, когда человечество находилось в первобытном состоянии. Затем возникшее государство попытается взять право под контроль. Однако в полной мере это сделать оказалось невозможным, так как обычаи, принципы, доктрины, правосознание, религиозные учения и образцы поведения возникают и прекращаются без участия государства. Эта трактовка не разрывает связь между государством и правом, но отводит государству роль одного из других источников и провозглашает его гарантом права. Соединение права и государства очевидно лишь в правотворчестве и правоприменении. Правотворчество

понимается как деятельность государства, его должностных лиц по принятию, изменению и отмене нормативных правовых актов. В правоприменении государство демонстрирует свою властную природу, возможность принуждать граждан к исполнению его требований. Действительно, в части наказания и принуждения у государства нет конкурентов. Оно монопольно владеет тюрьмами, армией, милицией, судом и другими властными органами.

Вне государственной сферы остается значительная часть правовых явлений, которые государство охраняет от нарушений. Подобный подход представляется более толерантным, адекватным демократическим ценностям. Более того, в Конституции РФ 1993 года получила закрепление именно концепция «право и государство». Так, в статье 15 указано, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются частью правовой системы Российской Федерации, точнее – верхней частью айсберга. Но эти нормы не создаются Российским государством, и никаким государством вообще. Это право в высшем смысле слова, как надгосударственный человеческий опыт. Россия не только признала этот опыт, но и взяла на себя обязательство ограничить свободу собственного правотворчества рамками общего человеческого опыта.

Право и отражающее его законодательство являются эффективным инструментом государственной власти. Правотворческая функция является одной из важнейших, так как именно право позволяет осуществлять иные функции государства. Законодательный орган государственной власти создается непосредственно для принятия законов. Исполнительная власть также занимается правотворчеством, например, правительство издает постановления. Законодательство является формой закрепления государственной власти. Иные формы права, например обычай, возникают без участия государственной власти. Деятельность государства по отношению к обычаю называется санкционированием (признание, принятие).

Библиографический список

1. *Арзамаскин Н.Н.* Форма современного российского государства: эволюция и правовая основа. – Смоленск, 1997.
2. *Арон Р.* Демократия и тоталитаризм. – М., 1993.
3. *Баганов А.А.* Функции защиты в правовом государстве: проблемы освоения независимым нотариатом // Московский журнал международного права. – 1999. – № 3.
4. *Бутенко А.П.* Государство: его вчерашние и сегодняшние трактовки // Государство и право. – 1993. – № 7.
5. *Гукешоков М.Х.* Форма государства: основание и проблемы классификации. – Нальчик, 2001.
6. *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. – СПб., 1908.
7. *Ильин В.И.* Монархия и республика // Вопросы философии. – 1991. – № 4.
8. *Любашин В.Я.* Понятие государства. – Ростов-на-Дону, 1981.
9. *Осилян Б.А.* Причины разнообразия форм государственного правления и устройства // Современное право. – 2009. – №1.
10. *Политические проблемы теории государства.* – М., 1993.

11. *Родионова О.В.* Социальная функция государства: правовая сущность и проблемы субъектов ее осуществления на современном этапе // Государство и право. – 2006. – № 8. – С. 98–100.

12. *Синюков В.Н.* Российская правовая система: введение в общую теорию. – Саратов, 1994.

13. *Тихомиров Л.А.* Монархическая государственность. – М., 1992.

TABLE OF CONTENTS

EDITORIAL ARTICLE

JURISPRUDENCE (LEGAL THEORY): A FRESH APPROACH TO LEGAL THEORY

Vasyuta Galina Georgiyevna, Deputy editor-in-chief

LEGAL PROBLEMS IN THE PREVENTION OF CORRUPTION

PROBLEMS OF METHODOLOGY AND METHODS OF ANTI-CORRUPTION EDUCATION IN RUSSIAN LAW SCHOOLS

Davydova Marina Leonidovna, Doctor of Juridical Science, Assistant Professor and Head of the Constitutional and Municipal Law Department of the Volgograd State University, e-mail: davidovavlg@gmail.com.

Akhmetova Nailya Akhmetovna, Candidate in Sociological Science, Assistant Professor in the Constitutional and Municipal Law Department of the Volgograd State University, e-mail: akhmetova_nailya@mail.ru.

Abstract. The article considers, from the perspective of the authors' practical experience, the problems in methodology and method that arise when teaching the disciplines directed at developing an intolerance for corruption. The authors point to the need to have an organized system for teaching, emphasize the stereotypes that prevent effective anti-corruption education, and offer a concrete methodical technique for such an education.

Keywords: corruption, anti-corruption education, methods of teaching in higher education, legal education, methods of teaching, methodology of teaching, teaching situation, legal consciousness, legal enlightenment, educational standard, education efficiency.

COMPARATIVE LAW RESEARCH

MITIGATION OF HUMAN RIGHTS RISKS: CONSTITUTIONS OF FEDERAL STATES IN EUROPE

Novikova Alevtina Yevgenyevna, Candidate in Juridical Science, Associate Professor and Assistant Professor in the Constitutional and Municipal Law Department of the Juridical Institute of the Belgorod State National Research University, e-mail: alevtina2010@yandex.ru.

Markhgeim Marina Vasilyevna, Doctor of Juridical Science, Professor and Head of the Constitutional and Municipal Law Department of the Juridical Institute of the Belgorod State National Research University, e-mail: markheim@bsu.edu.ru.

Abstract. The article presents the authors' analysis of the constitutions of federal states in Europe (Austria, Belgium, Bosnia and Herzegovina, Germany and Switzerland) for the purpose of describing the norms in those constitutions that are directed at the mitigation of human rights risks. The results obtained in the analysis are systematically compared, and recommendations are given for how the constitutional parameters in the study can be perfected.

Keywords: human rights, obligation, guarantees, ensuring, judicial protection, ombudsman, human rights commissioner, constitution, human rights risks, Austria, Belgium, Bosnia and Herzegovina, Germany, Switzerland, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

CONSTITUTIONAL ENTRENCHMENT OF THE PRINCIPLE OF THE EQUALITY OF RIGHTS AND FREEDOMS FOR MEN AND WOMEN: ANALYSES OF FOREIGN PRACTICES

Markhgeim Marina Vasilyevna, Doctor of Juridical Science, Professor and Head of the Constitutional and Municipal Law Department of the Juridical Institute of the Belgorod State National Research University, e-mail: markheim@bsu.edu.ru.

Moskalenko Stanislav Aleksandrovich, Ph.D. candidate in the Constitutional and Municipal Law Department of the Juridical Institute of the Belgorod State National Research University, e-mail: moskalenko_s@bsu.edu.ru.

Abstract. The authors have studied equality of men and women as a constitutional principle in 24 countries of the world, including CIS. Not all the states supporting the principle have entrenched it precisely in constitutional acts. The USA, for example, has no corresponding constitutional norm. The authors studied the location of norms on the rights and obligations of men and women in constitutional texts, and came to the conclusion that in some states the principle is set out as a general legal principle, while in others it appears

only as a principle for family and conjugal relationships. The authors substantiate their conclusion on the necessity for constitutional guarantees of gender equality in states with a democratic political regime. An important conclusion of the article is a classification of possible ways to entrench the rights of men and women in a constitution: the standard, non-image, fragmentary and lateral methods.

Keywords: equality of men and women, constitutional principle, equal rights, legal relations in the family, equal access, enforcement of rights and freedoms, democratic political regime, democratic demands, gender policy, discrimination, constitutional legislation, constitutional law of foreign countries.

PSYCHOLOGY OF PROFESSIONAL ACTIVITIES. LEGAL CULTURE

PSYCHOLOGICAL CULTURE OF PERSONALITY AS A FACTOR IN THE PREVENTION OF PROFESSIONAL DEFORMATION

Ovsyanikova Yelena Alekseyevna, Candidate in Psychological Science, Associate Professor and Assistant Professor in the Developmental and Social Psychology Department of the Belgorod State National Research University, e-mail: ovsyannikova@bsu.edu.ru.

Saveljeva Irina Vladimirovna, Candidate in Psychological Science, Associate Professor and Assistant Professor in the Criminal Law and Procedure Department of the Belgorod State National Research University, e-mail: I_Saveljeva@bsu.edu.ru.

Dolzhenko Natalya Igorevna, Candidate in Juridical Science, Associate Professor and Assistant Professor in the Forensic Enquiry and Criminalistics Department of the Belgorod State National Research University, e-mail: dolzhenko@bsu.edu.ru.

Abstract. The article presents issues about the psychological culture of members of professions of the "person to person" type, and preventive measures against professional defamation of members of the legal profession using the harmonization or optimization of their psychological culture.

Keywords: personality development, culture, psychological culture, professional culture, defamation, professional defamation, professional destruction, professional degradation.

LEGAL EDUCATION OF STAFF OF CLOSED FOSTERING INSTITUTIONS FOR MINORS AND THE FUNCTIONS OF THE MODERN STATE

Zubenko Vladimir Mikhaylovich, Senior Teacher in the Political Science and Law Department of the International Institute of State Service and Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Officer on the Staff of the Human Rights Commissioner for the Russian Federation, Class 1 Advisor in the State Civil Service,

Abstract. e-mail: v1zubenko@yandex.ru. The author analyses the role of legal education of the staff of closed fostering institutions in the enforcement of minors' rights, in conjunction with the functions of the modern state; draws attention to the problem of damage to the legal consciousness of staff of detention facilities for minors; and considers the fundamental principles of international acts concerning legal enlightenment in the field of human rights.

Keywords: legal enlightenment, human rights, closed fostering institutions for young offenders, legal consciousness of personnel of detention facilities, legal consciousness deformation, international acts.

LAW-MAKING AND LAW-MAKING PROCESSES

LAW-MAKING OF LOCAL SELF-GOVERNING BODIES: PROCEDURE AND RESULTS

Seredin Pavel Vadimovich, Director of the Kaluga branch of the S.A Lavochkin Research and Production Association (a Federal State Unitary Enterprise), deputy of the Kaluga City Duma, Candidate for a Master's Degree in the State Administration and Law Department of the International Institute of State Service and Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, e-mail: seredin0167@yandex.ru.

Abstract. The article describes the law-making activities of local self-governing bodies, analyses the laws regulating the local self-government system, and studies the nature of the power authorities of population and their direct as well as their indirect expression. The notions of popular sovereignty and democracy are discussed, and the point of view that the population does not have independent competence for direct decisions on issues of a power-wielding nature is contested. It is pointed out that not only local self-governing bodies, but also the population of a municipal area, have a right to make rules, or the capability to attach a general binding character to their commands as a primary way of realizing their powers directly, using the mechanism of a referendum or a citizens' meeting.

Keywords: law-making, local legal act, local self-government, popular sovereignty, municipal formation, territorial public group, referendum, citizens meeting.

PROBLEMS OF LAW-MAKING IN THE AREA OF TECHNICAL REGULATION

Krasavin Aleksandr Vadimovich, Candidate in Engineering Science, Master of Law, Deputy Head of Department of the Federal Autonomous Establishment the Chief Directorate of State Expert Examination of Russia, e-mail: a-krasavin@mail.ru.

- Abstract.** The article states that the lack of conformity between the systems of norm setting, standardization, certification, control and inspection and modern demands and market relations is one of the key factors hindering the development of the economy of the Russian Federation. On the basis of an analysis of the national system of technical rate setting, including its merits and demerits, the author considers the problems and prospects of a reform of the system of setting statutory requirements, an evaluation of conformity and confirmation of conformity, and the formation of a legal basis for a general national legal regime of technical regulation (stipulated by the adoption in 2003 of Federal Law No 184-FZ "On Technical Regulation"). The problems are reflected in the application of the technical regulations and directives of other countries and of international, foreign and provisional national standards in the reform of the technical regulation system of Russia. The success of the reform of the technical regulation system, in the author's opinion, must be ensured by the application of achievements of national jurisprudence, and by the development of a socio-technical law.
- Keywords:** technical regulation, technical regulation system, system of technical rate setting, technical barriers in trade, international standardization, technical rate setting and standardization, socio-technical law, economy of Russia, global economic space.

JURISPRUDENCE: PRESENTATION OF A TEXTBOOK STATE

ГОСУДАРСТВО

Boshno Svetlana Vladimirovna, Doctor of Juridical Science, Professor and Head of the Political Science and Law Department of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, e-mail: boshno@yandex.ru.

- Abstract.** The essence of a state is the expression of a society's political organization. There are many approaches to the essence of a state: the elite theory, the technocratic theory, the pluralism theory and others. These are distinguished by their correlation between state and society as well as by their view on the origin of the state. Each of the essential attributes of a state is of great importance: sovereignty, territory, enforcement of monopolies, taxes and levies, law-making, structural organization and others. The functions of a state express the main constant areas of activity, and are internal and external, permanent and temporary, economic and social. The form of a state includes the form of the government, the state structure and the political regime.
- Keywords:** state, attributes of state, essence of state, sovereignty, elite theory, technocratic theory, pluralism theory, people's

sovereignty, nation sovereignty, territory of state, functions of state, economic function of state, social function of state, external functions of state, internal functions of state, ecological function of state.

ПРАВИЛА ОФОРМЛЕНИЯ РУКОПИСЕЙ ДЛЯ ЖУРНАЛА «ПРАВО И СОВРЕМЕННЫЕ ГОСУДАРСТВА»

В журнале «Право и современные государства» публикуются материалы различной формы и направленности в соответствии с тематикой журнала: правовые, общественно-политические, социологические, экономические и др. Формат публикации: научные статьи, научные обзоры, научные рецензии, отзывы, обзоры конференций, краткие сообщения, комментарии нормативных правовых актов, дайджесты и т.п. Научные публикации должны быть новыми.

Круг авторов не ограничен. Мнение редакции может не совпадать с мнением авторов.

Требования к структуре статьи

1. Название статьи на русском языке.
2. Фамилия, имя и отчество автора (авторов).
3. Фотография автора (авторов) для публикации перед статьей (по желанию).
4. Аннотация статьи объемом не менее 100 и не более 300 слов на русском языке, отражающая основное содержание работы таким образом, чтобы читатель мог составить полное представление о публикации. В аннотации желательно раскрывать методологию и методы проведенного исследования.
5. Список ключевых слов (на русском языке, не менее 10 и не более 25 слов). Смысл ключевых слов – создать условия для поиска статьи в библиографических, библиотечных, информационных базах. Следует использовать устоявшиеся наименования объектов, сложившиеся узнаваемые словосочетания.
6. Основной текст статьи рекомендуется разбить на разделы (подразделы, части) или другие структурные элементы, желательно с наименованиями.
7. Библиографический список.
8. Сведения об авторе (авторах): фамилия, имя и отчество, специальность, ученая степень, звание, место работы и занимаемая должность, координаты для связи (почтовый адрес с индексом, телефоны, e-mail (публикуется в сведениях об авторе), Скайп).
9. На английском языке: фамилия и имя автора (авторов).

Требования к оформлению рукописи статьи

1. Содержащийся в файле текст должен быть оформлен в редакторе Microsoft Word 97 и выше.
2. Формат страницы – А4. Все поля – по 20 мм.
3. Тип шрифта – Times New Roman, размер – 14, цвет текста – черный.
4. Межстрочный интервал – 1,5, выравнивание – по ширине, абзацный отступ – 1,25 см.
5. Рисунки допускаются только черно-белые и включаются в текст, а также предоставляются в виде отдельного графического файла. Не допускаются не связанные и не масштабируемые рисунки. Подписи к рисункам делаются снизу.
6. Таблицы помещаются по ходу текста или прилагаются отдельно (с указанием места их размещения). Таблицы должны быть наглядными и компактными. Все таблицы нумеруются арабскими цифрами и снабжаются заголовками. Названия таблиц и заголовки должны точно соответствовать их содержанию. Подписи к таблицам делаются сверху. Текст в таблицах: размер шрифта – 10-12, межстрочный интервал – 1,0.
7. Количество иллюстративного материала (таблиц, рисунков, диаграмм, графиков, фотографий) должно быть минимальным (как правило, не более 4-5). По согласованию с редакцией в особых случаях количество иллюстративного материала может быть увеличено.

Требования к библиографическому списку и цитированию литературы

1. Ссылки на источники даются постраничные с началом нумерации на каждой странице. Помимо ссылок на источники, в статье могут быть использованы постраничные сноски – примечания, комментарии автора. При упоминании в тексте законов и других нормативных правовых актов ссылка на опубликование в Собрании законодательства, прессе, на интернет-порталах и в прочих источниках не дается.
2. Источники в библиографическом списке приводятся в алфавитном порядке в конце статьи сначала на кириллице, потом на латинице. Список нумеруется.
3. Составление и оформление библиографического списка регламентируется следующими нормативными актами:
 - ГОСТ 7.1-2003 СИБИД «Библиографическая запись. Библиографическое описание. Общие требования и правила составления» (Межгосударственный стандарт).
 - ГОСТ Р 7.0.5-2008 СИБИД «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления» (Межгосударственный стандарт).
 - ГОСТ 7.82-2001 СИБИД «Библиографическая запись. Библиографическое описание электронных ресурсов. Общие требования и правила составления» (Межгосударственный стандарт).

Правила транслитерации

1. Транслитерация фамилий, имен и отчеств авторов осуществляется в соответствии с Приказом МИД России от 28 июня 2012 г. № 10303 «Об утверждении Административного регламента Министерства иностранных дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспорта, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации».
2. Транслитерация названий книг и статей осуществляется в соответствии с «Правилами Библиотеки Конгресса США».

Объем рукописи

Объем статьи от – 9 000 до 40 000 знаков, включая пробелы и иллюстративные материалы (5-22 страниц). Объем иллюстративных материалов считается как эквивалент текста, который мог бы занять место иллюстративного материала. Международные индексы цитирования рекомендуют размер статьи 15 страниц.

Принятие рукописи к публикации

Редакционный совет и редакция журнала оставляют за собой право отбора и отказа в публикации статей в случае несоответствия их тематике журнала и требованиям к публикациям. Решение о публикации или об отказе в публикации статьи сообщается автору.

Принятые к публикации рукописи проходят рецензирование в соответствии с Положением о рецензировании журнала.

Редакция оставляет за собой право по согласованию с авторами сокращать объем присылаемых материалов, проводить необходимую научную и литературную редакцию.

Рукописи статей и другие материалы представляются в редакцию в электронном виде по адресу: law_and_modern_states@mail.ru.

На сайте www.bar-association.ru можно ознакомиться с полнотекстовым архивом журнала.

Редакция журнала готова оказать помощь молодым авторам в подготовке статей к печати в форме научного консультирования.

За дополнительной информацией обращайтесь в редакцию журнала.

ПРАВО И СОВРЕМЕННЫЕ ГОСУДАРСТВА

научно-практический журнал
2013, № 6

Редакция:

Главный редактор – **С.В. Бошно**, доктор юридических наук, профессор

Заместитель главного редактора – **Г.Г. Васюта**, кандидат психологических наук, доцент

Заместитель главного редактора – **Е.Ю. Догадайло**, кандидат юридических наук, доцент

Художник – **Е.А.Гриненко**

Верстка – **А.Т. Хидзев**

Специалисты по информационной поддержке и коммуникациям –

А.Т. Хидзев, Т.М. Татишвили

Переводчики:

Л. Гудимова – Директор по международному развитию бизнеса «PIBD USA» (г. Вашингтон)

С.М. Каюмов – кандидат исторических наук, ведущий эксперт отдела переводов Южно-Уральской торгово-промышленной палаты (г. Челябинск)

Редактирование англоязычной версии журнала:

Prof-Reading-Service.com.Ltd, Devonshire Business Center, Works Road,
Letchworth Garden City, Hertfordshire, SG6 1GJ, United Kingdom

Научно-практический журнал
ПРАВО И СОВРЕМЕННЫЕ ГОСУДАРСТВА
2013, № 6

Отпечатано по заказу:

Фонд «Консалтинга и правовой защиты населения»

109052, г. Москва, ул. Смирновская 6-20

тел. 8-916-644-65-13

e-mail: law_and_modern_states@mail.ru

Печать цифровая. Формат 145x215 1/16

Усл.печ.л. 5,13. Тираж 500 экз.

Гарнитура Arial

Подписано в печать 10.12.2013

Отпечатано в типографии Альянс-Пресс