

**Белов Е.А.
Березовская Е.В.
Галиакберов Р.З.
Гребенкин М.Ю.
Зиннатуллина А.Н.
Костромов В.Г.
Курлович П.Н.
Ненароков С.В.
Панасик Н.В.
Степанов Д.С.
Уразеева Г.И.
Файзрахманова Л.И.
Фаткуллин Ф.Ф.
Фахрутдинова С.Ф.
Хадиуллина Г.Н.
Шакирзянов М.А.
Шевко Н.Р.**

***Общетеоретические
и историко-правовые
проблемы
юридической
науки***

ВОЗМОЖНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ, ВОЗНИКАЮЩИХ ПО ПОВОДУ ТЕНЕВОЙ ЗАНЯТОСТИ

В последнее время российское общество претерпевает значительные изменения. Преобразования организационно-технологической, производственной и других сфер вполне вписываются в общемировые тенденции. Однако имеют место деформации в плоскости норм морали, традиций, ценностей, которые выступают препятствием целостности государства и его интеграции в мировое сообщество. Не раскрывая факторы, детерминирующие данного рода изменения, остановимся на некоторых из них.

Большинство наших соотечественников, приобретая товары и пользуясь услугами, не желают задуматься об их природе. Не имея возможности рассматривать иные альтернативы, граждане покупают контрабандную и контрафактную продукцию, прибегают к услугам неквалифицированных специалистов. Постепенно в различных сферах взаимоотношений между индивидами (производство и реализация товаров, здравоохранение, образование, правопорядок и т.п.) легитимные и законодательно закреплённые нормы стали вытесняться теневыми и противоправными. Дать четкую характеристику и датировку того момента времени, с которого начался этот процесс, на наш взгляд, не представляется возможным. Изначально многие формы трудовой активности (работоторговля, пиратство, мздоимство и т.п.) признавались не только допустимыми, но и вписывались в общую модель поведения. В дальнейшем, с укреплением государства, эти виды деятельности вытеснялись и уходили в «тень». Характерно, что на сегодняшний день рейтинг слабости государства¹ по ряду параметров определяется посредством того, насколько государственные институты как внутри себя, так и во внешней среде смогли вытеснить либо минимизировать теневую занятость.

Современный этап развития нашего общества протекает в период очередной ломки общепринятых стандартов и образцов поведения (аналогичные процессы имели место в постреволюционный и поствоенный периоды). Сложность современного этапа заключается в том, что кризис 1990-х годов сформировал искаженное оправдание многих видов деятельности. Уход экономики в тень считался нормальным и оправдывался тем, что люди заняты (причем неважно как и чем), имеют доход (пусть и не облагаемый налогом). Главное, что их активность нашла применение, а не выплеснулась в виде протеста государственному устройству. «Красное крышивание» также имело отчасти положительную оценку. С одной стороны — это занятость существенного количества сотрудников правоохранительных органов, а с другой, по мнению обывателя, «лучше уж они, чем бандитские крыши».

¹ В рейтинге слабости государств Россия заняла 65-ю позицию [Электронный ресурс] / Новости в мире. Режим доступа: <http://www.newsru.com>, свободный.

Аналогичная ситуация складывалась практически во всех наиболее значимых общественных институтах. Советское государство стало превращаться в абсолютно не управляемый механизм.

Сейчас ситуация несколько изменилась. Однако ценность легитимного и значимого для общества труда практически утеряна. На ее место пришла ценность социального благополучия (деньги, власть, статус, причем любой ценой). Для того чтобы иметь возможность изменить ситуацию, на наш взгляд, необходим целый комплекс мероприятий, затрагивающих все сферы жизнедеятельности общества (социальную, культурную, экономическую, политическую и т.п.). Мы остановимся только на нормах уголовного и административного права в сфере экономической деятельности:

1. Целесообразно более пристальное внимание обращать на понятие: «причиненный ущерб» либо последствия, возымевшие место. Это касается практически всех преступлений в сфере экономической деятельности, предусмотренных главой 22 УК РФ, а также статьями 14.1 — 14.19 КоАП РФ. К примеру, если в связи с продажей нелегальной продукции (контрабанда, контрафакт) причинен крупный ущерб либо ущерб здоровью, то необходимо применять санкции уголовного законодательства (лишение свободы с конфискацией продукции)¹. В случае если деятельность не причинила существенного ущерба, следует ограничиться штрафными санкциями. Однако размер штрафа должен в разы превышать размер потенциальной выгоды.

2. Распространение на отдельные виды преступлений, предусмотренных статьями 171, 172, 173, 180 и др. УК РФ такой санкции, как лишение права заниматься определенной деятельностью. Причем ввести эту норму для лиц совершающих правонарушения по статьям 14.1, 14.4, 14.7, 14.10 и др. КоАП РФ. Возможно, имеет смысл указать на неоднократность данного вида деяний, т.е. при учете ущерба в первый раз ограничиться штрафными санкциями, а в случае повторения прибегнуть к такой санкции как лишение права заниматься определенной деятельностью. При этом следует четко различать наемного работника и собственника (работодателя), учитывая тот факт, что ответственность за противоправные деяния преимущественно должна лежать на последнем. Следует обратить внимание, что лица, занимающиеся определенным видом деятельности, стараются и в дальнейшем быть задействованными по этому направлению. Запрет, рекомендуемый нами, может играть роль сдерживающего фактора (профилактика).

3. Декриминализировать ряд преступлений на потребительском рынке (ч.1 статьи 171, ч.1 статьи 180 УК РФ), т.е. перевести их из категории преступных деяний в административные проступки. Причем в виде санкций по возрастающей определить: штраф (размер штрафа должен в разы превышать размер потенциальной выгоды), принудительное устройство на работу с удержанием части заработка, лишение свободы на срок от двух месяцев (ч. 2

¹ Гражданка Г. незаконным путем приобрела и реализовала детские игрушки (данная продукция имеет существенные отклонения относительно ГОСТа). Дети получили травмы не совместимые с жизнью. Владелец незарегистрированного предприятия, гражданин И. своей деятельностью нанес ущерб государству в виде неуплаты налогов на сумму более 1 млн рублей.

статьи 56 УК РФ).

Таким образом, необходимо разработать целый комплекс мероприятий по повышению ценности законодательно одобряемого труда. Следует обратить внимание на формирование в обществе неприязни как к самой теневой занятости, так и к ее продуктам. Безусловно, это сложный и длительный процесс, требующий включения огромного количества различных ресурсов.

Е.В. Березовская, к.ю.н.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Специфика правовых форм деятельности государства – важный критерий, которым определяются содержательные особенности самих этих форм государственной деятельности и адекватных им правоотношений.

Профессиональная юридическая деятельность, а также те или иные виды, направления ее осуществления неразрывно связаны с функционированием права и государства, отражая специфическую форму интегрирующих связей общества.

Подход к классификации юридической деятельности традиционно неоднозначен. Так, В.М. Горшенев относит к видам юридической деятельности правотворческую, правоприменительную, учредительную и контрольную.¹

Правоприменительная деятельность есть разновидность профессиональной юридической деятельности, правовая природа которой обусловлена правом и объективной необходимостью воздействия на поведение людей для обеспечения соответствия общественных отношений тем, которые зафиксированы с помощью права.

Социально-правовая природа правоприменительной деятельности обуславливает ее системный характер. В качестве интеграционного системного признака выступает соответствующая направленность различных видов правовой деятельности государственных органов и должностных лиц, связанных с защитой права и соблюдения его всеми участниками общественных отношений, реализацией субъективных прав в конкретных условиях.

Субъектом правоприменительной деятельности может выступать государство в лице государственных органов и должностных лиц, а также негосударственные органы в случае делегирования им соответствующих полномочий (например, органы местного самоуправления). Эта деятельность носит характер деятельности государственной, выступая как форма государственного управления и (или) регулирования. Однако на ее содержание влияет каждый член социума или социальные группы.

Правоохранительные органы в целом рассматривают в качестве самостоятельного субъекта правоприменительной деятельности. Их деятельность всегда осуществляется в установленных законом процессуальных

¹ Теория юридического процесса/ под ред. В.М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 7.

формах, т.е. содержание, последовательность, пределы и условия времени совершения отдельных действий и операции определяются действующим законодательством.

Правоприменительная деятельность правоохранительных органов всегда осуществляется в форме правовых отношений, представляющих собой индивидуализированную общественную связь, возникающую на основе норм права и характеризующуюся наличием у ее участников корреспондирующих субъективных прав и обязанностей. Правоприменительные отношения порождают специфические связи между управляющими (правоохранительными органами) и управляемыми (непосредственными носителями прав и обязанностей) субъектами.

Правоприменительная деятельность, осуществляемая правоохранительными органами, всегда, в конечном итоге, должна быть эффективной. Эффективность является оценочной категорией, поскольку достигнутые результаты сравниваются с исходными явлениями, предметами, процессами.

Следует предположить, что на качество правоприменительной деятельности вышеуказанных субъектов могут повлиять такие факторы, как, например, степень оптимальности правовой нормы; организационная структура правоохранительного органа, порядок его деятельности, четкость разделения функций, компетенций и т.д.

Таким образом, правоприменительная деятельность правоохранительных органов - сложная деятельность, которая содержит в себе правореализационные, управленческие и функционально-видовые начала. Она имеет свои цели, задачи, функции, формы и методы осуществления в сфере определенных общественных отношений.

Р.З. Галиакберов, к.э.н., доцент

ПЕРСПЕКТИВЫ РОССИИ ВО ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

В результате длительных восемнадцатилетних переговоров в рамках Восьмой министерской конференции 16 декабря 2011 года был подписан протокол о присоединении России к Всемирной торговой организации (ВТО).

В срок до 15 июня 2012 г. в России будет ратифицирован соответствующий документ, через 30 дней после этого РФ станет полноправным членом этой организации и на всей территории нашей страны начнут действовать ее правила.

Всемирная торговая организация (ВТО), созданная в 1995 году, заменила собой Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) в качестве единственного международного органа, занимающегося глобальными правилами торговли между государствами. Не являясь специализированным учреждением, она имеет определенные механизмы и практику сотрудничества с Организацией Объединенных Наций.

Задачи данной организации состоят в оказании помощи в упорядочении процесса торговли в рамках системы, основанной на определенных правилах;

объективном урегулировании торговых споров между правительствами; организации торговых переговоров.

В основе этой деятельности лежат 60 соглашений ВТО - основные правовые нормы политики международной коммерции и торговли. Принципы, на которых основаны эти соглашения, включают отсутствие дискриминации (режим наиболее благоприятствуемой нации и положение о национальном режиме), более свободные условия торговли, поощрение конкуренции и дополнительные положения для наименее развитых стран.

Целями этой организации является борьба с протекционизмом и отмена привилегии государств права самостоятельно регулировать их экономики и даже теоретическую возможность проводить реформы в интересах своего населения.

Право этой торговой организации стоит над законодательством национальных государств и предусматривает единственный возможный путь развития экономики страны. Как суверенное государство, страна, вступившая в ВТО, самостоятельно изменить свою политику уже не сможет.

Как полагают отечественные экономические эксперты, присоединение России к ВТО может негативно отразиться на перспективах Таможенного союза России, Казахстана и Белоруссии.

Ожидается рост степени открытости экономики и экспансии конкурентных транснациональных корпораций, при этом вводятся новые, более жесткие стандарты и правила игры на рынке.

После вступления в эту организацию размер пошлин в среднем сократится с 10% до 7,8% по всем ввозимым товарам, на сельхозпродукцию - с 13,2% до 10,8% , на промышленные товары - с 9,5% до 7,3%. Остальные тарифы на товары, которые оговорены соглашением, будут снижаться в течение трех последующих лет.

Учитывая, что члены ВТО обязаны либерализовать, приватизировать, дерегулировать (открывать для доступа ТНК и банков) сферы своей экономики одну за другой, появятся существенные риски для многих отраслей отечественной экономики, в том числе промышленности, сельского хозяйства, других несырьевых отраслей и сферы услуг.

Важно отметить, что Россия в рамках присоединения к ВТО взяла на себя обязательство вдвое снизить размер субсидий сельскохозяйственным предприятиям за время перехода. Сумма, которую Россия закладывает в бюджет как помощь агропромышленному комплексу, снизится с \$9 млрд в текущем году до \$4,4 млрд в 2018-м. Для избежания излишней господдержки до 2018 года будет направлять на эти цели не более 30% от общей суммы субсидий. Предполагается, что некоторые продукты питания существенно подорожают, так как цена на них будет формироваться на рыночных условиях.

Нарастающая конкуренция со стороны импорта, повышение цен на энергоресурсы до уровня мировых, введение экостандартов и стандартов энергоэффективности несут серьезные риски устойчивости малого, среднего и большого бизнеса и могут также привести к неожиданным и необратимым последствиям.

Обеспечивая доступ на свои рынки иностранных концернов и банков, государство не сможет вводить количественные и качественные ограничения, та-

кие как квоты, эмбарго, запрет, контингентирование и введение минимальной цены за экспорт и импорт.

В этих условиях государство не вправе регулировать и уровень валютных расходов и предписывать инвесторам, какую часть прибыли они должны инвестировать в этой стране, а какую часть продукции они могут вывезти из страны. С этим связаны проблемы платежных и торговых балансов.

Учитывая, что по правилам ВТО общественные блага - это тоже товар, подлежащий приватизации, то все эти меры касаются и доступа иностранных инвесторов на «рынки» образования, здравоохранения и т.д.

Возникают опасения по поводу повышения цен на энергоресурсы. Так, предполагается, что в случае лучшей конъюнктуры за рубежом нефть и газ будут поставлять в основном в другие страны, при этом ограничивая поставки на российском рынке и постепенно повышая цены.

По мнению аналитиков, «максимальная теоретически возможная выгода отечественных предприятий от присоединения России к ВТО равна 23 миллиардам долларов в год», при этом «Россия отдаст часть своего рынка, эквивалентную примерно 90 миллиардам долларов в год».

М.Ю. Гребёнкин

К ВОПРОСУ О СОЗДАНИИ КАЗАНСКОЙ ПОЛИЦИИ

Казанская губерния была учреждена в 1708 году. Первое упоминание о полиции Казани относится к 1728 году, оно связано с деятельностью казанского губернатора Артемия Петровича Волынского. В то время убийства и грабежи были частным явлением, жители боялись выходить из дома в темное время суток, уличного освещения тогда не было, в кабаках и увеселительных домах постоянно происходили пьяные драки, по городу стаями бродили собаки, которые бросались на людей. Грабители и воры из бродяг и беглых скрывались в пригородных слободах, где часто организовывали притоны. Волынский распорядился закрыть дома терпимости и кабаки, поставил караульных, которые следили за общественным порядком. Караулы забирали подозрительных людей в полицию, где проводилось дознание. Виновных отправляли для следствия и суда в губернскую канцелярию, а тех, кто был виноват в «малых преступлениях», наказывали прямо в полиции, причем наказание часто было очень жестоким: били батогами. Собак надлежало держать за воротами и на цепи, а бродячих собак было велено истребить. Волынский был первым, кто решил ввести освещение улиц в ночное время, но население было недовольно этим нововведением и отказывалось ставить фонари. Казань того времени была деревянным городом, поэтому пожары были частым явлением. Волынский распорядился сломать нежилые деревянные дома, чтобы уменьшить риск возгорания.

Непосредственно создание казанской полиции относится к 23 апреля 1733 г., когда был принят указ Анны Иоанновны о формировании полиции в 23 городах, в том числе и в Казани. Была учреждена должность полицмейстера с

подчиненной ему полицейской канцелярией, он назначался из офицеров местного гарнизона в чине капитана. Ему подчинялась команда из унтер-офицера, капрала и 8 рядовых солдат¹. В указе императрицы говорилось, что в городах Поволжья летом «из-за великой теплоты и нечистоты» наблюдается в воздухе «вредительный и язвительный смрад», и главной задачей полиции является борьба с антисанитарией, «чтоб от того жителям бедства не учинилось».

В 1775 г. Екатериной II проводится губернская реформа, значительно усилившая местный аппарат управления. («Учреждение для управления губерний Всероссийской империи»)². Губернии делились на уезды, губернаторам были переданы функции по управлению полицией. В ходе реформы создаются специальные полицейские аппараты в уездах (нижний земский суд), находившийся в руках дворянства, т. к. должностные лица уездной полиции: капитаны - исправники и земские заседатели - выбирались собраниями из местных дворян.

В 1782 году была реформирована городская полиция: в городах учреждаются управы благочиния, введен «Устав благочиния», управу благочиния возглавлял полицмейстер в губернском городе или городничий в уездном.

Император Павел I продолжил формирование полиции Казанской губернии. Правительство удовлетворило просьбу об увеличении штата казанской полиции. Указом Павла I от 19 декабря 1797 г. «Об учреждении полиции в городе Казани» был учрежден институт квартальных надзирателей³, а 28 апреля 1798 г. Павел I утвердил доклад Сената «О разделении полиции Казани на две части и о жаловании чинам и служителям», согласно которому Казань делилась на два полицейских участка во главе с частными приставами. В штат полиции города вводились уголовные и гражданские приставы, которые подчинялись непосредственно полицмейстеру⁴.

Казанская полиция, согласно решению Сената от 21 августа 1798 года, была разбита на 3 «полицейские части», состоящие из 3 «съезжих палат» и 12 кварталов. В кадровом отношении она состояла из полицмейстера, 3 частных приставов, 12 квартальных надзирателей, 10 канцелярских служителей, 1 прапорщика, 1 брандмейстера, 6 унтер-офицеров (3 конных, 3 пехотных), 48 рядовых (по 24 конных и пехотных) – всего 82 человека. Средствами передвижения для них являлись 27 драгунских лошадей под седлами. В разных частях города располагались 29 полицейских будок (своеобразные опорные пункты). Здесь круглосуточные караулы несли привлеченные к этой службе горожане: 23 сотских, 21 пятидесятский, 99 десятских, 110 караульщиков и 10 трубочистов⁵.

Формирование штата полиции требовало и обеспечения его содержания. 14 мая 1799 г. был учрежден «Примерный штат по губерниям градским

¹ Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗ РИ). Т. IX. № 6378

² ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XX. № 14392

³ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXIV. № 18285.

⁴ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXIV. № 18506.

⁵ Там же. Л. 7–23.

полициям». По данному документу начальником полиции был военный комендант или городничий с жалованием 360 руб. в год, в помощь которому назначался полицмейстер с жалованием в 300 руб. В каждой части утверждались частный пристав с жалованием в 200 руб. в год и квартальный надзиратель (120 руб.). На содержание и покупку лошадей выделялось 400 руб. в год и на другие нужды 1000 рублей в год¹.

В рапорте губернатора П.П. Пущина от 29 января 1800 года сообщалось, что в Казани проживают 26 565 жителей, в городе располагались 4 монастыря, 33 церкви, 5 мечетей, 29 питейных домов, 3363 частных дома. Ревизоры из Сената М.Г. Спиридов и И.В. Лопухин записали в отчете: «Осмотрев казанскую полицию во всех ее видах и все относящееся к тишине, спокойствию и зависящему от нее порядку в городе, что составляет главное ее достоинство, нашли в хорошем весьма состоянии, отдаем справедливость отличному усердию, попечению и деятельности его превосходительства губернатора... Похваляем также добрые труды и усердное расположение к наилучшему отправлению своей должности господина полицмейстера; надеемся, что и все чиновники полицейские всегда будут соответствовать важности звания своего и прилежностью к делу и честностью, которых всякое частное нарушение наносит вред целому доброй полиции»².

В XVIII веке была заложена основа организации полиции и определены ее функции, уточнена компетенция и правовое положение в системе государственных органов.

А.Н. Зиннатуллина, к.полит.н., доцент

ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Законодательный орган субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации. Сама Конституция России прямо не признает конституционно-правовую ответственность законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации в качестве отдельного института. Даже сам термин "ответственность" употребляется крайне редко - ст.41, 54, 122, причем в последней речь идет исключительно об уголовной ответственности. Хотя одна из санкций конституционно-правовой ответственности в Конституции содержится. Так, согласно ч. 2 ст. 85 Конституции РФ Президент РФ вправе приостанавливать действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам до решения этого вопроса

¹ Расческова Л.В. Два века на страже порядка: из истории полиции Казани и Казанской губернии // Kazan-Kazan. № 6. 2002. С. 15.

² РГИА. Ф. 1537. Оп. 1. Д. 44. Л. 57.

соответствующим судом.

Анализируя российское законодательство, можно отметить, что вопросы конституционно-правовой ответственности законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации затронуты в федеральных законах. Примером установления мер федерального воздействия в отношении законодательных органов является Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Анализируя российскую государственную практику, можно выделить следующие виды конституционно-правовых санкций, применимых в отношении законодательных органов субъектов РФ.

Роспуск или приостановление деятельности высшего законодательного органа субъекта. Распустить законодательный орган субъекта РФ вправе как Президент РФ, так и высшее должностное лицо субъекта РФ.

Последний может это сделать в случае принятия данным органом конституции (устава) и закона субъекта Российской Федерации, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения (п. б. ч.1 ст.9, ч.2 ст.9 ФЗ от 6 октября 1999 г.).

Что же касается Президента РФ, то он вправе распустить законодательный орган субъекта РФ в следующих случаях, предусмотренных ФЗ от 6 октября 1999 г.

1. Если указанный орган в пределах своих полномочий в течение трех месяцев не принял мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения Президента (ч.4 ст.9 ФЗ от 6 октября 1999г).

2. Следующее основание было связано с процедурой назначения кандидатуры высшего должностного лица субъекта РФ. Однако в связи с последними поправками оно является неактуальным.

На субъекты может возлагаться обязанность в качестве меры конституционной ответственности. Так, на орган законодательной (представительной) власти субъекта РФ высшее должностное лицо субъекта РФ судом может быть возложена дополнительная обязанность в установленные ФЗ сроки (6 мес. со дня вступления в силу судебного решения – для законодательного органа) устранить противоречие изданного ими нормативного акта Конституции РФ и федеральным законам (п. 2 ст. 9 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 г.).

Признание неконституционным или незаконным. В соответствии со ст.7

Закона РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" суд вправе признать действие государственного органа, органа местного самоуправления, общественного объединения, а также должностных лиц незаконным.

Закон и иной нормативный акт или их отдельные положения, признанные неконституционными решением Конституционного Суда РФ, утрачивают силу. Решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях (ч. 6 ст. 125 Конституции РФ 1993 г.; ст. 79 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» от 21 июля 1994 г.; соответствующие статьи конституций (уставов) и законов о конституционных (уставных) судах субъектов РФ).

Если решением Конституционного Суда Российской Федерации нормативный акт признан не соответствующим Конституции Российской Федерации полностью или частично либо из решения Конституционного Суда Российской Федерации вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, то, согласно ч.3 ст.80 и ч.4. ст.80 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации вносит необходимые изменения в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации, отменяет признанный неконституционным закон субъекта Российской Федерации, принимает новый закон субъекта Российской Федерации или ряд взаимосвязанных законов либо вносит изменения и (или) дополнения в закон субъекта Российской Федерации, признанный неконституционным в отдельной его части. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вносит соответствующий законопроект в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации. Если по истечении шести месяцев после опубликования решений Конституционного Суда Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации не будут приняты предусмотренные настоящим пунктом меры в связи с решением Конституционного Суда Российской Федерации, применяется механизм ответственности, предусмотренный федеральным законодательством.

Любые нормативные акты ниже уровня федерального закона (в том числе и законов субъектов РФ) могут быть признаны судами общей юрисдикции недействующими на основе их сравнения с иными, имеющими большую юридическую силу актами, кроме Конституции РФ. Признание закона субъекта РФ, иного нормативного акта, за исключением федерального закона, недействующим не означает отмену указанных нормативных актов судом общей юрисдикции: как и любое судебное решение, оно обязательно к исполнению лишь теми субъектами, которых оно касается.

Предупреждение. Вынесение Президентского предупреждения

законодательному органу государственной власти субъекта РФ о возможности его досрочного роспуска в форме указа осуществляется в случае, если соответствующим судом установлено, что законодательным органом государственной власти субъекта РФ приняты конституция (устав), закон субъекта РФ или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный соответствующим судом противоречащим федеральному закону и недействующим, и после истечения данного срока судом установлено, что в результате уклонения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц (п. 4 ст. 9 ФЗ от 6 октября 1999 г.).

В.Г. Костромов

К ВОПРОСУ О ПРОБЛЕМАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В ПЕРИОД КРИЗИСА В СТРАНАХ ЕС

Перед лицом реалий XXI в. страны Западной Европы взяли курс на ускоренное развитие инновационной экономики. Изменение характера и значения нововведений в экономике, основанной на знаниях, отставание Западной Европы от США и Японии в сфере перспективных технологий, расширение ЕС на восток — все эти факторы лежат в основе разработки новых направлений инновационной стратегии Западной Европы.

В инновационной экономике все большее значение наряду с технологическими нововведениями приобретают организационные и маркетинговые, а сфера НИОКР перестает быть единственным источником инноваций, хотя и остается основным. В результате одно из главных мест в инновационной политике занимают институциональные преобразования.

Курс на создание конкурентоспособной инновационной экономики был взят на саммите ЕС, состоявшемся в марте 2000 г. в Лиссабоне, а в начале 2002 г. в г. Барселоне Совет Европы сформулировал ряд конкретных задач в области стимулирования инновационного развития. Среди них - увеличение к 2010 г. доли затрат на НИОКР в странах ЕС с 1,9 до 3% ВВП, прежде всего за счет роста ассигнований частного сектора; дальнейшая вертикальная и горизонтальная координация инновационной политики; создание единого

Европейского исследовательского пространства с учетом расширения Евросоюза.

Отсутствие серьезного прогресса в инновационном развитии, проблемы в связи с расширением Евросоюза, старение населения и всемирного кризиса - все эти факторы легли в основу предложений Еврокомиссии по новым направлениям инновационной политики. Эти предложения сформулированы в документе «Инновационная политика: современные подходы в контексте Лиссабонской стратегии», где выделены следующие приоритеты:

- улучшение инновационной среды путем усиления инновационной составляющей всех направлений национальных политик и их интеграции;
- стимулирование рыночного спроса на инновации и использование концепции «лидирующих» рынков, предполагающей поддержку рынков, наиболее восприимчивых к нововведениям;
- стимулирование инноваций в госсекторе, преодоление бюрократического консерватизма государственной администрации;
- усиление региональной инновационной политики.

Использование нового механизма прогнозирования и выработки приоритетов «Предвидение» («Foresight») для формирования национальной инновационной стратегии. Его цель - определить стратегические направления исследований и инноваций, необходимые для повышения конкурентоспособности страны.

Мероприятия по координации проведены также на уровне ЕС. В Европейском совете в 2002 г. произошло объединение советов по внутреннему рынку и промышленности и исследовательских советов в Совет по конкурентоспособности. В рамках Еврокомиссии проходят регулярные встречи Группы комиссаров по проблемам роста, конкурентоспособности, занятости и устойчивого развития.

Большое значение для координации национальных инновационных политик имеют мероприятия ЕС по сбору, анализу, оценке и распространению информации о состоянии инновационной деятельности в странах-членах и наиболее успешных примерах инновационной политики. В их числе:

- тренды инноваций в Европе - распространение успешных примеров инновационной политики;
- Европейский инновационный таблоид - ежегодные данные о состоянии науки, техники, инновационного поведения компаний и инновационной среды;
- специальные обследования конкретных аспектов инновационной политики, включая отношение компаний к нововведениям Иннобарометр;
- деятельность электронной службы информации ЕС по НИОКР и инновационной политике, в рамках которой предоставляются также сведения о возможностях использования результатов работ по проектам ЕС.

Все эти информационные мероприятия выходят за рамки программ НИОКР, финансируемых из фондов ЕС, и охватывают всю инновационную деятельность стран Западной и Центральной Европы.

За последние 10 лет в странах ЕС значительно возросло значение

регионального научно-технического и инновационного сотрудничества. Появление новых технологий и глобализация экономики, а также ограниченность правительственных бюджетов привели к повышению роли регионов в осуществлении экономической деятельности. В результате региональные власти все шире налаживают контакты с заинтересованными кругами за рубежом на субрегиональном уровне. Одновременно региональные проблемы решаются путем тесных контактов центрального правительства и местных властей, поскольку последним лучше известны технические, экономические и социальные потребности регионов. Таким образом, в последние годы все более тесно переплетаются три уровня формирования региональной политики (политика, осуществляемая самими регионами, региональный компонент федеральной инновационной политики и наднациональной политики ЕС).

Изменение характера национальных научно-технических политик, делающих основной упор на распространение новых знаний в экономике, также повысило значение регионального аспекта инновационной политики. В результате региональная политика все в большей степени приобретает структурный, а не перераспределительный характер. Федеральное правительство играет доминирующую роль в фундаментальных исследованиях и подготовке научных кадров, а регионы все в большей степени проводят в жизнь политику распространения инноваций. Инновационная политика стала составной частью национальной региональной политики, однако, как правило, национальные правительства отдают предпочтение уже развитым в научно-техническом отношении регионам. Государство оказывает помощь отсталым регионам не столько путем прямых финансовых вливаний, сколько путем содействия в разработке инновационной политики и развитии инфраструктуры. Смягчение диспропорций технологического регионального развития является преимущественно функцией ЕС.

В настоящее время действует 68 центров с банком 1 300 новейших технологий. Сами они представляют сеть, их членами являются 220 европейских организаций, а в работе участвуют более 1 тыс. консультантов.

Особая роль при этом отводится государствам с развивающейся и переходной экономикой. В отношении России и других стран СНГ предполагаются совместные усилия, направленные, во-первых, на стабилизацию их научного потенциала, во-вторых, на решение представляющих взаимный интерес проблем в таких областях, как здравоохранение и обеспечение экологической безопасности (включая ядерную), энергетика, нераспространение вооружений.

Очевидно, что вопросы комплексного исследования проблем и специфики инновационной политики в кризисные периоды в странах ЕС остаются актуальной задачей, а многогранность предмета исследования обуславливает необходимость проведения дальнейших научных исследований в этой области.

ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ МЕТОДОВ КАРТОГРАФИРОВАНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ

Начало криминологического картографирования было положено еще в начале 19 века. Сравнивая распространенность преступности с демографическими картами, картами, показывающими социальные и экономические параметры, было установлено несколько закономерностей. Так, стало очевидным, что преступность распространена в тех районах, в которых сконцентрировано молодое и мужское население. Также в значительной степени пересекаются районы с высокой долей правонарушений и районы, в которых проживают жители с невысокими доходами, а также с низким уровнем образования. Те криминологические связи, которые были установлены прежде на основе теоретических исследований, получили в итоге эмпирическое обоснование. Картографирование, предпринимавшееся в начале XX века в США, смогло дополнить эти выводы, выделяя кластеры высокой концентрации фактов преступлений и проживающих правонарушителей. Конфигурация этих кластеров, помимо социально-экономических факторов, определяется также конфигурацией городских структур, геометрией транспортной сети и недостаточным развитием социальной организации. Такие выводы позволили выделить картографирование преступности и применение геоинформационных систем в криминологическом анализе в самостоятельную область исследования.

Географические информационные системы позволяют транслировать физические элементы объективной действительности (дороги, здания, улицы) в такую форму, которая наиболее удобна для отображения, анализа и иного рода использования вместе с полицейской информацией, такой как информация о совершенных преступлениях, дорожно-транспортных происшествиях. Можно выделить четыре формы репрезентации объектов и расположений в ГИС: *точка, линия, фигура, изображение*.

Геоинформационные системы могут использоваться для картографирования преступности в городской среде, выявления "горячих точек" (hot-spot), с особо опасной криминогенной ситуацией, тенденций распространения преступлений и правонарушений различных категорий. Картография в рамках ГИС обеспечивается технической методологией выявления причин локальной преступности. Результатом такого анализа данных может быть эффективное распределение по городскому пространству мест расположения правоохранительных органов, нацеленное на предупреждение и пресечение правонарушений. Использование методов определения пространственных факторов преступности задействует разработки различных социологических направлений, теории повседневной деятельности Лоренса Когана (Lawrence Cohen) и Маркуса Фелсона (Marcus Felson), теории рационального выбора Рональда Кларка (Ronald V. Clarke) и Дерек Корниша (Derek Cornish).

Теория повседневной деятельности - направление социологии

рационального выбора и криминологии, развиваемое Маркусом Фэлсоном и Лоренцом Когеном. Теория исходит из того, что преступление не требует особых предпосылок и как естественное социальное явление совершается, когда складываются благоприятные возможности. Если объект не защищен в достаточной мере и если полученный результат, стоящий, с точки зрения преступника, преступление совершается. Преступность как социальное явление не требует существования особого слоя или типа людей, склонных к девиантному поведению, злодеев или рецидивистов. Преступление совершается в благоприятствующей этому обстановке. Поскольку преступность - это естественное и нормальное социальное явление также и с позиции обычных людей, они не относятся к фактам преступления как нарушению обычного порядка, как к эффектному и драматическому отступлению от социальных норм. Поэтому большая часть преступлений и правонарушений не фиксируется в правоохранительных органах, поскольку граждане, исходя из естественности преступления и зачастую осознавая, что сами способствовали (не создали преград или препятствий для совершения преступления, например, оставили без присмотра позднее украденный предмет) их совершению, не видят смысла обращаться в полицию.

Еще одной ключевой идеей этой концепции является отрицание связи между преступностью и такими социальными факторами, как неравенство, бедность, безработица. Как в периоды процветания общества может наблюдаться рост преступности, так и наоборот, когда общество испытывает различного рода трудности, может даже фиксироваться сокращение преступности.

Во многих исследованиях, особенно связанных с криминологическими исследованиями, в качестве элемента городского ландшафта выбирают уличный сегмент (street segment). Уличный сегмент определяется как блок, состоящий из двух сторон, - сторон улиц, пересеченных дорогой. (David Weisburd Cynthia Lum, Sue-Ming Yang The Criminal Careers Of Places: A Longitudinal Study) Такой выбор определяется в том числе и тем значением, которое уличный блок имеет в организации городской жизни.

Статистику распределения преступлений можно рассчитывать по видам преступлений, приходящихся на те или иные уличные блоки. Исследования показали, что общие тенденции, характерные для города в целом (усредненные показатели) – скажем, уменьшение совершаемых преступлений того или иного вида, могут не соответствовать тенденции отдельных уличных блоков. Более того, улучшение показателей для города в целом может быть обусловлено уменьшением количества преступлений в небольшом числе уличных сегментов, тогда как в остальных такое количество может оставаться постоянным или даже увеличиваться.

К ВОПРОСУ О ТРЕБОВАНИЯХ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫХ К УПРАВЛЕНЧЕСКИМ РЕШЕНИЯМ, ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ФУНКЦИЙ

Руководитель любого уровня управления осуществляет возложенные на него экономические, социальные и политические функции путем подготовки, принятия и организации выполнения решений.

Действенность управленческого решения зависит от его качества, которое в свою очередь должно соответствовать ряду требований.

Решения (планы, задания, приказы, распоряжения, инструкции мероприятия, постановления) принимаются на всех уровнях и во всех звеньях руководства. Решение является фундаментом, на котором строится все здание управления.

Одним из обязательных требований, предъявляемых к управленческим решениям, является их научная обоснованность. При поиске решения нужно просматривать все возможные варианты, анализируя ситуацию с разных сторон, учитывая последствия каждого варианта, как позитивные, так и негативные. Решение должно приниматься на основе достаточно полной и достоверной информации о состоянии объекта, внешней среды с учетом действия экономических законов и конкретной производственной обстановки.

В соответствии с требованием научной обоснованности управленческие решения должны быть реальными и политически направленными, выработанными с учетом анализа возможных вариантов использования достижений науки и техники, передового опыта, основываться на итогах научно-исследовательских разработок, выявленных закономерностях и тенденциях, нормативах, прогрессивном опыте решения задач управления. Реальность управленческих решений обеспечивается наличием возможностей для их управления (подготовленность, качество обслуживания потребителей, оснащенность необходимым торгово-технологическим оборудованием).

Управленческие решения должны иметь целевую направленность, то есть соответствовать целям, поставленным перед подразделением управляемого объекта, деятельности которого касается данное решение, или объектом в целом. Целевая направленность управленческого воздействия на объект управления предусматривает необходимость решения частных, второстепенных задач, исходя из решения главных.

Управленческое решение должно иметь количественную и качественную определенность в зависимости от поставленной задачи.

Эффективность управленческого решения предполагает в каждом конкретном случае его принятия выбор оптимального варианта с учетом критерия оценки эффективности.

Управленческое решение должно удовлетворять требованию правомочности. Правомочность каждого руководителя в пределах его служебных обязанностей заключается, как правило, в возможности

распоряжаться трудовыми, материальными, денежными и другими ресурсами в целях достижения заданных результатов. Нарушение этой правомочности, т.е. принятие решений, не соответствующих правам, обычно ведет к невыполнению этих решений. Управленческие решения вырабатываются в соответствии с полномочиями линейных руководителей, коллегиальных органов, принимающих эти решения. Выполнение данного требования обеспечивается разработкой положений об органах управления, отделах, должностных инструкций.

Требование законности управленческого решения состоит в том, чтобы решение не противоречило действующим государственным и ведомственным законоположениям, приказам, нормативам, стандартам, инструкциям и другим документам.

Решение должно быть экономичным, т.е. иметь высокие конечные результаты при наименьших затратах.

Управленческие решения должны носить комплексный характер. Важное значение в процессе принятия решений имеют условия их принятия: право принятия решений, полномочия, обязанность принимать решения, ответственность за принятые решения, компетентность в решаемых вопросах.

Ответственность за выполнение решений должна быть строго регламентирована. Нести ее должен тот, кому принадлежит право полномочия и кто обязан принимать решения. За все решения коллегиальных органов ответственность несет руководитель организации, предприятия или соответствующего подразделения. В связи с этим все решения коллегиальных органов (производственных совещаний) вступают в силу лишь после утверждения руководителем.

Одним из необходимых условий принятия решений является компетентность руководителя в рассматриваемых вопросах. Привлечение руководителем специалистов для подготовки решений по вопросам, требующим глубоких знаний по отдельным частным проблемам, называется заимствованием компетенции.

Управленческое решение должно быть понятным исполнителям без каких-либо дополнительных уточнений и разъяснений. Управленческое решение должно быть всесторонне обоснованным. При поиске решения нужно просматривать все возможные варианты, анализируя ситуацию с разных сторон, учитывая последствия каждого варианта, как позитивные, так и негативные.

Таким образом, из вышеизложенного следует, что управленческие решения должны соответствовать ряду требований, таких как научная обоснованность, реальность управленческого решения, политическая направленность, целевая направленность, количественная и качественная определенность, правомочность, законность, своевременность, обязательность выполнения, компетентность руководителя, всесторонняя обоснованность, экономичность, гибкость, понятность, конкретность содержания.

ПРИНЦИПЫ КОМПЛЕКТОВАНИЯ ЖАНДАРМЕРИИ ЗАПАДНОЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН

Анализируя принципы комплектования в правоохранительных органах западноевропейских стран можно сделать вывод о единстве подходов у большинства государств Европы при проведении политики в отношении полицейских кадров.

Это законодательно закреплено подходом к жандармерии как к правоохранительному институту, в максимальной степени деполитизированному, имеющему особый правовой статус.

Весь личный состав жандармерии Италии и Испании служит по контракту, исключение составляет Национальная жандармерия Франции, но и здесь абсолютное большинство среди личного состава занимают контрактники.

К личности кандидата на службу в жандармерию предъявляются весьма высокие требования - ведь жандарм наделен широкими полномочиями и от его действий в немалой степени зачастую может зависеть и свобода человека, и авторитет государства. Эта профессия сопряжена с постоянными стрессовыми ситуациями и опасностью.

Основополагающим при комплектовании кадров жандармерии в западноевропейских странах является провозглашенный еще в период Великой Французской революции 1789 года принцип «равной доступности». В соответствии с этим принципом все граждане имеют равные права на занятие государственных и общественных должностей, если они обладают для этого необходимыми способностями и личными качествами. В настоящее время данный принцип нашел отражение в Преамбуле Конституции Франции¹, в ст. 51 Конституции Италии², ст. 23 Конституции Испании³.

В то же время во всех западных странах существует ряд условий, которым должны отвечать кандидаты на службу в жандармерию. Эти условия можно подразделить на общие для всех государственных служащих и специальные, обусловленные спецификой деятельности жандармерии.

Общие условия предполагают наличие гражданства, как следствие - обладание гражданскими правами, отсутствие судимости и наличие соответствующего уровня образования.

Специальные условия требуют, чтобы претендент достиг определенного возраста, обладал безупречными моральными качествами (не подвергался ранее уголовному преследованию и не увольнялся из государственных и муниципальных учреждений за совершение дисциплинарных проступков или аморальное поведение), имел необходимые физические данные, выдержал проверку необходимых способностей к логическому мышлению, проявлению инициативы, быстрой ответной реакции и т.п. Кроме того, кандидатура претендента должна быть одобрена лично Министром обороны (Франции,

¹ См.: Конституции буржуазных государств. М., 1982. С. 88-89.

² См.: Там же. С. 34.

³ См.: Там же. С. 282.

Италии, Испании).

Минимальный возраст кандидатов на службу в жандармерию равен 18 годам – возрасту совершеннолетия. Максимальный возрастной предел: во Франции он составляет 35 лет, в Италии и Испании – 30 лет.

Большое значение придается физическим данным кандидатов на службу в жандармерии, состояние здоровья тщательно проверяется специальными военно-врачебными комиссиями. В дальнейшем кандидаты подвергаются разнообразным конкурсным испытаниям. Во всех государствах Западной Европы существуют определенные требования к минимальному росту будущих жандармов – он должен быть чуть выше среднестатистического роста населения данной страны

Образовательный ценз для претендентов зависит от рода будущей службы и места в системе жандармской иерархии. Для лиц, желающих стать рядовыми жандармами, он минимален: 8 классов (начальное образование в Италии, Франции, Испании). Кандидаты на командные должности должны иметь аттестат о полном среднем образовании (12 лет обучения), а также дипломы специалиста или техника жандармерии, всем офицерам необходимо иметь высшее образование и пройти обучение в военных училищах или военных академиях.

Кроме того, к желающим служить в частях и подразделениях жандармерии предъявляются особые требования, касающиеся лояльности к существующему конституционному строю и политическому режиму.

На первом этапе с каждым кандидатом, формально отвечающим общим и специальным требованиям, проводится устное собеседование, главной целью которого служит выявление мотивов, которыми он руководствуется, его общего культурного уровня, личностных особенностей и т.п.¹

На втором этапе проверяются сообщенные кандидатом о себе сведения. Причем проверка проводится с помощью всех имеющихся в распоряжении жандармерии средств, различными методами, в том числе и оперативно-розыскным путем.

Третий этап - проверка физических данных кандидата. Четвертый – письменные и устные экзамены. Выдержавшие их заносятся в список, где классифицируются соответственно общему количеству полученных каждым из них баллов. В этом порядке и производится назначение².

Многочисленные льготы делают службу в жандармерии очень привлекательной в глазах населения и существенно облегчают работу кадровых органов по отбору лучших из имеющихся кандидатов для качественного укомплектования частей и подразделений.

¹ См.: Губанов А.В. Полиция Запада. М., 1993. С. 78.

² См.: Там же. С. 78-79.

ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО В ОВД

Масштабное реформирование системы органов внутренних дел, в том числе МВД России, затронуло различные направления деятельности ведомства. По словам Р.Г. Нургалиева¹: «Успешное завершение всех намеченных преобразований целиком и полностью зависит от того, насколько прочным в конечном счете окажется кадровый потенциал системы МВД... Без профессионального кадрового состава вся реформа останется благими пожеланиями. И в этих вопросах одна из самых важных и сложных задач – сформировать и воспитать сотрудника нового типа»².

Одним из нововведений, навеянных реформой, стало широкое использование в системе правоохранительной службы государственных гражданских служащих. Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 года в МВД России в соответствии с законодательством Российской Федерации о службе в органах внутренних дел и о военной службе вводятся должности сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск, в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе – должности федеральных государственных гражданских служащих... Штатная численность центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации установлена в количестве 9264 единиц, в том числе федеральных государственных гражданских служащих – 679 человек³.

По мнению исследователей, проблема государственной гражданской службы современное нормативное обеспечение гражданской службы не соответствует характеру государственного строительства и уровню развития общественных отношений. Д.Б. Миннигулова полагает, что успешное государственное управление возможно лишь на основе нормативной полноты сформированности и урегулированности административно-правового статуса гражданских служащих, а также его четкой реализации в правовом пространстве⁴. К тому же специфика правоохранительной службы вносит определенные коррективы в правовой статус государственного гражданского служащего, проходящего службу в органах внутренних дел. В связи с тем, что прохождение службы в органах внутренних дел⁵ и государственной

¹ До мая 2012 года занимал пост Министра внутренних дел Российской Федерации.

² Нургалиев Р.Г. Защитить человека // Российская газета. 2012. 1 марта. С. 6.

³ Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 01.03.2011 года N 248 (ред. от 18.05.2012) // СПС КонсультантПлюс.

⁴ Миннигулова Д.Б. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих и проблемы его реализации: автореф. т. д. ю. н. М., 2012.

⁵ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 N 342-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

гражданской службы¹ регулируются различными законодательными актами, возникают некоторые несоответствия в вопросах назначения на должность, порядка и условий присвоения специальных званий и классов чин, запретов и ограничений, установленных для государственных служащих, денежного содержания и других.

Министерством внутренних дел проделана серьезная работа по анализу, выявлению таких проблемных нестыковок и выработке определенных нормативных правовых актов, регулирующих отдельные вопросы прохождения гражданскими служащими службы в органах внутренних дел². Тем не менее, на наш взгляд, говорить о завершении этого процесса рано, неразрешенные вопросы ждут своих исследователей, необходимо изучать практику, анализировать ее, обобщать, вырабатывать рекомендации по эффективному использованию гражданских служащих в системе органов внутренних дел, совершенствованию их правового статуса и нормативному закреплению.

Ф.Ф. Фаткуллин, к.филос.н., доцент

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ НОРМЫ ПРАВА И НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРЕДПИСАНИЯ

Заявленная проблема вызвана не тождественностью внутренней и внешней форм права. Сам затрагиваемый вопрос имеет не только теоретико-познавательный интерес, но, прежде всего, глубокую юридико-практическую

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 21.11.2011, с изм. от 06.12.2011)// СПС КонсультантПлюс.

² Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 4 декабря 2007 г. N 1155; Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 13 ноября 2009 г. N 855; Об утверждении Служебного распорядка Министерства внутренних дел Российской Федерации для федеральных государственных гражданских служащих: приказ МВД России от 19 июня 2008 г. N 53; О денежном содержании некоторых категорий федеральных государственных гражданских служащих: приказ МВД России от 20 сентября 2006 г. N 743 (в ред. от 15.03.2012); О денежном содержании отдельных категорий федеральных государственных гражданских служащих: приказ МВД России от 6 июля 2009 г. N 511; О Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата МВД России и урегулированию конфликта интересов: приказ МВД России от 8 сентября 2010 г. N 652; Об утверждении Инструкции о выплате ежемесячных процентных надбавок к должностному окладу (тарифной ставке) сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников органов внутренних дел Российской Федерации, допущенных к государственной тайне: приказ МВД РФ от 13.06.2007 N 519; Об утверждении Порядка уведомления в системе МВД России о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений): приказ МВД РФ от 19.04.2010 N 293; О порядке представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение должностей в системе МВД России, и сотрудниками органов внутренних дел, военнослужащими внутренних войск, федеральными государственными гражданскими служащими системы МВД России: приказ МВД РФ от 19.03.2010 N 205 и др.

значимость. Любые формы как правотворческой деятельности, так и правореализации предполагают понимание «логики» изложения текста нормы права в нормативно-правовой форме ее бытия (юридических источниках права).

Рассматриваемый вопрос носит комплексную, междисциплинарную природу, затрагивает целый массив как общетеоретических, так и сугубо отраслевых юридико-прикладных проблем. Прежде всего речь должна идти о понимании содержания и структуры метода общего правового регулирования; проблематики соотношения системы права и системы законодательства; систематизации права; самой нормы права с ее внутренним строением (структурой); толкования нормы права как специфической юридической деятельности; ряда аспектов юридической техники; целого ряда сопряженных с заявленной проблематикой научных положений иных гуманитарных наук – от философии до филологии. Каждая из означенных сфер познания в свою очередь имеет определенные научные школы, свой понятийный и исследовательский аппарат, базовые исходные положения. Однако объем подобного рода публикаций не позволяет подробного и аргументированного их анализа.

В этой связи представляется необходимым напомнить, что норма права, как явление внутренней формы права, являет собой исходную целостность в общей системе национального права. Сама норма права структурирована как объективными, так и субъективными факторами. Однако отдельные структурные составляющие нормы права (такие ее атрибутивные компоненты, как диспозиция и санкция, ряд альтернативных элементов: гипотеза, указания на субъектный состав и цель правового регулирования конкретного рода общественных отношений) в своем расчлененном (обособленном) состоянии, не обладая общесистемными свойствами, не способны реализовать функции нормы права как органической исходной целостности последнего.

Внутренняя форма права в целом, взятая в любом срезе, тесно связана с его внешней формой. Под внешней формой права принято понимать наружное устройство его содержания, упорядоченные способы выражения вовне, закрепления и функционирования этого содержания, выступающие в виде структурированных и систематизированных легитимных источников правовых норм.

Для нормативных правовых источников характерна в достаточной мере выраженная структура и реквизиты. Они снабжены указаниями о времени, а порою и о месте принятия, а равно подписями надлежащих должностных лиц. Даже простые нормативные правовые акты, в которых содержится незначительный по объему нормативный материал, так или иначе структурированы с учетом требований юридической техники, логики и стилистики. Более крупные, сложные (органические) источники разбиты чаще всего на части, разделы, главы, параграфы, статьи и пункты с фиксированными заголовками.

Данная проблема в целом предполагает соотнесение друг с другом различных систем и структур, олицетворяющих способы организации, с одной стороны, содержания права, с другой – его легитимных источников в разных

срезах. При таком подходе обнаруживается, что внутренняя и внешняя формы права в одних отношениях характеризуются едиными чертами, в других – значительными различиями. Как общие, так и отличительные моменты присущи уже соотношению нормы права, нормативного правового предписания и относительно самостоятельного подразделения (статьи, параграфа, главы, раздела и т.п.) нормативного акта.

Научно обоснованное построение системы и структуры нормативных правовых актов закономерно ведет к тому, что они не в любой плоскости и не во всех элементах бывают адекватными отраслевым и иным системам и структурам содержания права.

Нормы права излагаются в различных законах и подзаконных нормативных правовых актах, учредительных документах юридических лиц, нормативных договорах, признаваемых их легитимным юридическим источником. Тексты последних часто имеют относительно обособленные подразделения в виде частей, разделов, глав, параграфов, статей, их частей, пунктов и отдельных завершенных предложений. В этой связи возникает, естественно, вопрос об их соотношении с нормами права, правильное решение которого значимо как в познавательном, так и в практическом планах. В познавательном – чтобы не смешивать разные правовые явления, в практическом – чтобы не принимать за целостную норму права какую-либо ее часть или, напротив, то, в чем содержатся элементы двух и более норм.

Деление объемных нормативных правовых актов на части, разделы, главы, статьи (параграфы) и на их части или пункты обусловливается преимущественно такими факторами, как сложность состава регулируемого комплекса общественных отношений и правила правотворческой техники.

Эти обстоятельства, объясняемые, прежде всего, требованиями юридической техники правотворчества, еще раз подтверждают тезис, что нормативный правовой массив не состоит из совершенно однородных по структуре предписаний и нельзя искать в каждом из таких предписаний целостную структурированную клетку права, своеобразное право в "миниатюре". Они, однако, никоим образом не говорят и о том, что в современных условиях, когда усиливается специализация нормативных правовых предписаний, общая конструкция правовой нормы теряет свои реальные очертания, превращается все больше в сугубо логическую категорию.

В тексте всякого нормативного правового акта всегда содержатся определенные предписания, если под последними понимать относительно законченные формулировки (предложения). Подчас они носят индивидуальный характер, будучи адресованы одному субъекту права с конкретным заданием разового порядка. Это индивидуальные правовые предписания, направленные на индивидуальное правовое регулирование и, соответственно, лишенные общего (нормативного) значения. Нельзя рассматривать их в качестве какой-либо структурной части нормы права.

Относительно завершенные формулировки в тексте закона или подзаконного нормативного акта, носящие общий характер, образуют нормативные правовые предписания и находятся в одной плоскости с нормой

права. При этом, однако, весьма важно, чтобы такие предписания либо содержали все необходимые элементы соответствующей нормы права, либо, по крайней мере, были "привязаны" к ним.

Нормативные правовые предписания находятся в одной с правовой нормой сфере юридической реальности, ибо ими обозначается логически завершенное нормативное положение, прямо сформулированное в каком-то относительно обособленном подразделении нормативного правового акта. Тем не менее, нельзя отождествлять их с нормами права.

В отличие от норм, составляющих содержание права, нормативные правовые предписания олицетворяют одновременно и содержание, и форму права. Кроме того, нормативные правовые предписания могут быть композиционными (типичными, стандартными) и некомпозиционными (нетипичными, нестандартными). Если первые из них содержат в себе все необходимые элементы соответствующей нормы права, то для вторых это вовсе не характерно.

При этом нормативные правовые предписания не заменяют и не вытесняют целостной структурированной нормы права. Являя первичный элемент одновременно и содержания, и формы права, они играют специфическую роль; их нельзя отождествлять с нормами права даже в тех случаях, когда в их композиции содержатся все структурные элементы соответствующих норм права.

Г.Н. Хадиуллина, д.э.н., профессор
Н.Р. Шевко, к.э.н.

ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗМЕРЕНИЕ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА

В технологически передовых странах мира определились признаки перехода к информационному обществу. В литературе обычно выделяют такие признаки приближения к нему, как компьютеризация, расширение доступа граждан к информационным ресурсам общества, возрастание доли информационных услуг и компьютерных технологий в валовом внутреннем продукте. Отмечается также тенденция к перераспределению трудовых ресурсов: уменьшение занятости в сфере непосредственно материального производства и увеличение ее в информационной сфере. Кроме того, в современном обществе, благодаря широкому использованию спутниковой связи, сотовой телефонии и Интернета, фактор пространственной удаленности уже не играет существенной роли в доступе людей к информации и в коммуникациях.

Одними из первых упоминания об информационном обществе появились в середине 1960-х годов в работах японских авторов, что объясняется, по-видимому, лидерством Японии в развитии микроэлектроники и цифровой техники. Словосочетание *johoka shakai*, означающее общество, в котором коммуникации осуществляются посредством компьютеров (*The computer-mediated communication society*), впервые использовал Тадао Умесао в 1963 г. в

футурологической публикации. Важный вклад в выявление ключевых характеристик информационного общества внесла разработанная американским социологом Даниелом Беллом в середине 1970-х годов концепция постиндустриального общества как общества с доминированием третьего (сфера услуг), четвертого (финансовая деятельность, социальное обеспечение) и пятого сектора (здравоохранение, образование, наука). Постиндустриальное общество, согласно теории Белла, формируется как общество знания. Это означает преобладание научных работников и специалистов в профессиональной структуре, возрастание значимости теоретического знания как источника инноваций в политике и в экономике. Первое обстоятельное исследование перспектив становления информационного общества в связи с социальными изменениями, обусловленными развитием сектора информации и телекоммуникаций, провел в 1983 г. профессор Йонеи Масуда. М. Кастельс в работе "Информационная эпоха: экономика, общество и культура" (1996 - 1998) продолжает эту же традицию и рассматривает компьютерные сети в качестве материальной и организационной основы информационного общества, однако несколько корректирует само понятие. Он называет такое общество "информациональным" (informational society), а не "информационным", поскольку информация играла значимую роль и в более ранних обществах, и своим обозначением отмечает параллель между "информациональным" и "постиндустриальным" обществами. Он акцентирует внимание на возрастании роли "информациональной экономики", которая связана с информационной деятельностью и ее техническим обеспечением. С этим нельзя не согласиться, поскольку успехи компьютерной индустрии привлекли в область высоких технологий и программного обеспечения огромное количество капитала, что привело к созданию в этой сфере занятости дополнительных рабочих мест. Стали реальностью сетевая экономика, сетевые Интернет-сообщества, сетевые трудовые коллективы.

Построение информационного общества стало одной из стратегических целей практически всех развитых государств. В принятой 22 июля 2000 г. лидерами стран Большой восьмерки Окинавской хартии глобального информационного общества (пункт 1) констатировалось: "Информационно-компьютерные технологии являются одним из наиболее важных факторов, влияющих на формирование общества XXI века"¹. Международными организациями разработаны показатели, индексы, критерии оценки состояния информационно-компьютерного комплекса, которые позволяют осуществлять мониторинг его развития в каждой стране и регионе.

Первой к созданию информационного общества приступила в конце 1980-х годов Япония. Вслед за этим в 1993 г. в США администрация Клинтона-Гора разработала программу действий: The National Information Infrastructure: Agenda for action. В 1994 г. Комиссией Европейского сообщества был утвержден аналогичный план: Europe's Way to the Information Society. An action plan (Европейский путь в информационное общество). После этого последовала

¹ <http://www.russianlaw.net/law/acts/z8.htm>

цепная реакция со стороны ряда других стран. В 1995 г. Финляндия разработала программу: Finland's Way to the Information Society. The national strategy (Финский путь в информационное общество); в 1996 г. ФРГ - "Путь Германии в информационное общество" (Germany's Way to the Information Society) и т.д. В декабре 2003 г. Палата представителей национального собрания Беларуси приняла Программу развития ООН (ПРООН Беларусь): "Содействие в повышении использования информационно-коммуникационных технологий в Республике Беларусь". Проект этот включает организацию комплексной информационной среды для общеобразовательных школ, создание электронного сообщества на базе публичных библиотек, информационного портала белорусского Парламента, электронного сообщества на основе неправительственных организаций, обучение в области информационно-коммуникационных технологий. Наконец, 25 июля 2007 года на Совете Безопасности России была утверждена "Стратегия развития информационного общества России"¹.

В нашей стране нет понимания того факта, что в настоящее время информация, интеллектуальные ресурсы и технологии приобрели статус стратегического источника социально-экономического развития. Отставание в области информационно-компьютерного комплекса - это не только зависимость от внешнеэкономических связей, но и отсталость в области духовного и материального производства со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями.

М.А. Шакирзянов, к.и.н.

ПРОБЛЕМА ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТИБЕТА КАК ОСОБОЙ АВТОНОМИИ КИТАЯ В СЕРЕДИНЕ XX - НАЧАЛЕ XXI ВВ.

Корни проблемы Тибета уходят в седую древность, поскольку на Тибет с давних пор претендовали различные китайские администраторы, а местная теократия отстаивала свои права.

Китай основывает свои права на Тибет периодическим контролем за его территорией со стороны китайских лидеров разного времени, например, контролем императоров династии Цинь и Минь, а тибетцы отрицают, что этот контроль дает основания претендовать на право управлять Тибетом, и полагают, что к 1949 году последний имел все признаки независимого государства. В 1950 году Тибету был присвоен статус национальной автономии под общим руководством КПК. В сентябре 1954 года Далай-лама и Панчен-лама ездили в Пекин на первое заседание китайского Национального народного конгресса. В 1957 году Мао Цзэдун посулил тибетцам начать аграрную реформу, но в восточном Кхаме при попытках провести реформу дошло до восстания. Китайское правительство в середине 50-х годов проводило мобилизацию тибетцев на строительство шоссейных дорог, где

¹ <http://president.kremlin.ru/text/docs/2007/07/138516.shtml>

очень велика была смертность. В 1957 году последовала первая вспышка антикитайских волнений. 10 марта 1959 г. прошла огромная, невиданная прежде демонстрация за независимость Тибета, и последующие мероприятия повлекли около 100 тысяч беженцев. 17 марта Далай-лама решил покинуть Тибет. С небольшой группой родственников он бежал в Индию. В ходе умиротворения бунтующей Лхасы в ходе пятидневных боев было убито около 12 тыс. человек. ООН в 1959 году проголосовала за осуждение действий Китая. Началось мощное повстанческое движение, помощь которому оказывало ЦРУ. С начала 70-х гг. знамя борьбы за независимый Тибет окончательно перешло к Далай-ламе, который с согласия индийских властей перебрался на северо-запад Индии. В ходе «культурной революции» было разрушено 98% монастырей. Политическая активность тибетцев возросла к концу 80-х годов, и крупные беспорядки совпали с беспрецедентным случаем – приглашением Далай-ламе выступить перед комитетом по правам человека конгресса США, из чего китайские власти сделали совершенно определенные выводы. 27 сентября 1987 года монахи из монастыря Дрепунг организовали мероприятие в поддержку инициатив Далай-ламы и идей независимости Тибета. В центре города они были разогнаны полицией. В 1991-1994 гг. постоянно случались мелкие инциденты на экономической почве, тибетцы всегда использовали их для возможности протестовать против оккупации Тибета. Начиная с 1994 года шло «закручивание гаек». В 2008 г. состоялось новое обострение, самое крупное с 1989 года. В Лхасе разбивали фонари, банкоматы, дорогие мобильники, рестораны, громили лавки, пока их не остановили. Наблюдались также беспорядки с участием монахов и этнических тибетцев в других регионах КНР. События в Тибете вызвали реперкуссии в разных частях мира. В Индии полиция провела превентивные аресты членов диаспоры, чтобы предотвратить возможные митинги и акции, и препятствовала затеям провести пеший марш из Дхарамсалы к тибетской границе, хотя 50 тибетцев все-таки добрались до посольства КНР и пытались его штурмовать. В Австралии, перед китайским консульством в Сиднее, была драка тибетцев с полицией, в Пекине около 100 студентов тибетского происхождения устроили молчаливый протест в кампусе, хотя полиция силовых акций не предприняла.

Ситуация в Тибете и сегодня остается не вполне ясной, но понятно, что вряд ли КНР снизойдет к требованиям сепаратистов или прессингу международного сообщества.