



Социология и право

№ 1 • 2009

РЕДАКЦИЯ:

Главный редактор
доктор экономических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ
В. А. ГНЕВКО

Заместитель главного редактора
доктор экономических наук, профессор
Б. Б. КОВАЛЕНКО

Редакционный отдел
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ
П. П. ГЛУЩЕНКО
доктор социологических наук, профессор
Я. А. МАРГУЛЯН

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

директор Социологического института РАН,
доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН
И. И. ЕЛИСЕЕВА

вице-президент Торгово-Промышленной палаты РФ,
доктор юридических наук, профессор
В. Б. ИСАКОВ

президент Ассоциации юридических вузов России,
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ
М. Н. МАРЧЕНКО

Дорогие читатели, коллеги и друзья!

Санкт-Петербургская академия управления и экономики предлагает вашему вниманию первый номер нового, третьего по счету научного журнала, издаваемого нашим вузом.

На протяжении ряда лет Академия под научно-методическим руководством Отделения общественных наук Российской академии наук выпускает РНЖ «Экономика и управление», входящий в перечень Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации, в котором публикуются статьи по наиболее актуальным вопросам экономических и политических аспектов развития российского общества, экономической науки, современного менеджмента, государственного и муниципального управления. В научном журнале «Ученые записки Санкт-Петербургской академии управления и экономики» публикуются научные достижения и исследовательские новации профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов Академии и ее филиалов по соответствующим разделам науки и профилю имеющих факультетских кафедр, а также статьи преподавателей, научных и практических работников вузов, учреждений и организаций Северо-Западного и других регионов нашей страны. Накопленный опыт выпуска периодических научных изданий позволяет с уверенностью смотреть в будущее, увеличивая их число и расширяя тематическую направленность.

Новый журнал СПбАУЭ, «Социология и право», который вы держите в руках, призван отражать динамический процесс развития отечественной социологической и юридической научной мысли. Публикуемые в нем материалы будут охватывать широкий круг вопросов жизни нашего общества, укрепления и совершенствования правовых основ его поступательного движения к подлинно демократическому политическому устройству, справедливой социальной организации и экономическому процветанию. Издание открыто для представления научной общественности результатов инновационных исследований в указанных областях. На его страницах мы хотели бы видеть публикации известных социологов и юристов, молодых ученых и практиков со стажем работы, докторантов, аспирантов и студентов нашей Академии, вузов-партнеров, других высших образовательных и научно-исследовательских учреждений России и зарубежных стран. По мере привлечения новых авторов содержательных, полноценных научных работ будет увеличиваться количество рубрик и расширяться спектр освещаемых в журнале вопросов и проблем.

Профессионализм и компетентность редакционной коллегия журнала является залогом как высокого научного качества публикуемых материалов, так и редакционно-издательской их подготовки к печати.

Мы приглашаем авторов к публикации своих статей, посвященных актуальным проблемам развития теории и практики социологической и правовой отраслей науки!

В. А. Гневко,
главный редактор,
ректор Санкт-Петербургской академии
управления и экономики,
академик РАЕН, доктор экономических наук,
профессор, заслуженный деятель науки
Российской Федерации

СОДЕРЖАНИЕ

Социальные проблемы общества

<i>Я. А. Маргулян.</i> Особенности взаимодействия регионального рынка труда и рынка высшего профессионального образования	5
<i>К. М. Оганян.</i> Интегральная характеристика качества и уровня жизни населения	17

Право в жизни государства и личности

<i>В. Д. Зорькин, П. П. Глуценко.</i> Проблемы взаимодействия органов судебной власти с законодательной и исполнительной властью в механизме защиты прав и свобод граждан	28
<i>И. А. Шувалов.</i> Правовое регулирование реализации конституционных прав граждан в сфере культурно-досуговых отношений	38

CONTENTS

Social problems of a society

<i>Ya. A. Margulyan.</i> Interaction peculiarities of regional labor market and higher professional education market	5
<i>K. M. Oganyan.</i> Integral characteristics of population life quality and standard of living	17

The law in a state and person life

<i>V. D. Zorkin, P. P. Gluschenko.</i> Problems of judicial power interaction with legislative and executive powers within the mechanism of citizens' rights and freedoms protection	28
<i>I. A. Shuvalov.</i> Legal regulation of citizens' constitutional rights in culture and leisure relationship sphere	38

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЩЕСТВА

УДК 316.25; 316.33

Я. А. Маргулян

Особенности взаимодействия регионального рынка труда и рынка высшего профессионального образования

В статье рассматриваются проблемы трансформации российского рынка труда на этапах перехода к рыночной экономике, исследуется специфика рынка труда Санкт-Петербурга и особенности взаимодействия регионального рынка труда и рынка высшего профессионального образования Санкт-Петербурга.

Ключевые слова: занятость населения, безработица, региональный рынок труда, рынок высшего профессионального образования.

Контактные данные: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 575-11-24; e-mail: margulan@rambler.ru.

The article reviews problems of Russian labor market transformation in the stages of transition to the market economy, investigates Saint-Petersburg labor market specific features and interaction peculiarities of labor market and higher professional education markets in Saint-Petersburg.

Keywords: population employment, unemployment, regional labor market, higher professional education market.

Contact information: 190103, Saint-Petersburg, Lermontovskiy pr., 44; (812) 575-11-24; e-mail: margulan@rambler.ru.

В условиях рыночной экономики сфера занятости населения оказывает все большее воздействие на социально-экономическое развитие государств, социально-демографическую структуру общества, формирование общественных ценностей, интересов, сознание и поведение людей. Разрастающийся мировой финансово-экономический кризис оказал значительное негативное влияние не только на уровень экономического развития ведущих стран мира, но и показал, насколько в современных условиях данные экономики взаимообусловлены и взаимосвязаны между собой. Следует также констатировать глубокую зависимость состояния

Маргулян Яков Аронович — декан факультета социального управления Санкт-Петербургской академии управления и экономики, доктор социологических наук, профессор.

© Я. А. Маргулян, 2009.

региональных рынков труда от влияния макроэкономических тенденций, происходящих на федеральном и мировом уровнях.

В сложных условиях переходного периода, когда в стране формируются рыночные отношения, необходима целенаправленная ориентация результатов проводимых реформ на человека с помощью адекватной политики занятости населения. В свою очередь, политика занятости должна опираться на концепцию рыночной экономики с социальной направленностью. Именно в ней следует обозначить, какой должна быть занятость при указанном типе экономики, какие изменения произойдут в ее основных характеристиках, чем занятость завтрашнего дня будет отличаться от той, что была в условиях экстенсивной экономики. Ограниченность применения зарубежного опыта по регулированию занятости в России, не снижает актуальности изучения результатов передовых технологий решения проблемы безработицы.

Вопросы занятости и безработицы являются ключевыми социально-экономическими проблемами развития любого государства, а в условиях глобального кризиса — важными макроэкономическими показателями состояния экономики, имеющими не только экономическую, но и социальную направленность. Занятость отражает потребность людей не только в доходах, но и в самовыражении через общественно-полезную деятельность, а также степень удовлетворения этой потребности при определенном уровне социально-экономического развития общества. Потребность человека в оплачиваемой работе, мера трудового участия, выбор профессии и места работы, трудовая мотивация, заинтересованность в высокоэффективном труде и возможность такого труда, основанного на профессиональной квалификации и работоспособности, — все это складывается как результат социальной ориентации человека в обществе.

Существуют многочисленные определения занятости:

- а) социально-экономическая категория, характеризующая включенность населения в общественное производство. Все трудоспособное население распадается на две неравные группы: занятых в общественном производстве и незанятых в нем из-за отсутствия вакантных мест, загруженности домашним хозяйством, учебы, нахождения на военной службе и по другим причинам;
- б) степень участия трудоспособного населения в труде. В СССР свыше 90 % трудовых ресурсов было занято в народном хозяйстве в 1979 г.;
- в) в самом общем виде занятость — это деятельность населения по созданию общественного продукта;
- г) в соответствии с Законом РФ «О занятости» [8] занятость — это деятельность граждан, связанная с удовлетворением личных и общественных потребностей, не противоречащая законодательству РФ и приносящая, как правило, им заработок (трудовой доход).

Занятость является важнейшей общечеловеческой ценностью и представляет собой деятельность граждан, связанную с удовлетворением личных и общественных потребностей, а также систему отношений по обеспечению трудоспособного населения рабочими местами. Занятость в общественном производстве зависит не только от состояния общественной системы образования, но и от системы здравоохранения, уровня развития науки и, в конечном счете, нормального функционирования всех социальных институтов и социальных структур.

Рынок труда — это система отношений и социально-экономический механизм взаимодействия работодателей, наемных работников и социальных партнеров по согласованию условий воспроизводства, найма, распределения и обмена рабочей силы на жизненные средства. Рынок труда, с одной стороны, трансформирует

занятость, а с другой, — сам развивается под большим влиянием ее характеристик. Рынок труда как социально-экономический механизм занимает ключевое место в рыночной экономике и существенно отличается от рынков товаров, жилья, финансов, ценных бумаг и др. Главное отличие — в возможности и устойчивости равновесия на рынке труда.

В возникновении и функционировании рынка труда принимают участие следующие компоненты, образующие его структуру: субъекты рынка труда (наемные работники и их объединения — профсоюзы; работодатели (предприниматели) и их союзы; государство и его органы); экономические программы, решения и юридические нормы, принятые субъектами; рыночный механизм (спрос и предложение рабочей силы, цена рабочей силы, конкуренция); безработица и социальные выплаты, связанные с ней; рыночная инфраструктура (совокупность институтов содействия занятости, профориентации, профподготовки и переподготовки кадров).

За последнее время обозначились определенные тенденции, позволяющие оценить как специфичные, так и типичные черты российского рынка труда. К специфике формирования российского рынка труда можно отнести широкое распространение разнообразных форм нестандартной занятости, как среди работодателей, так и среди работников. Так, в начальный период проведения рыночных реформ удалось избежать масштабной безработицы по двум основным причинам. Во-первых, в тяжелый кризисный период предприятия не прибегали к политике массовых увольнений. Вместо этой меры использовали, к примеру, режим сокращенного рабочего времени, административные отпуска, а также накопления задолженности по заработной плате и ряд других. В этой связи необходимо отметить, что для российских работников эти меры оказались приемлемыми. Таким образом, происходило искусственное сохранение рабочих мест и формирование скрытой безработицы (за счет чего удалось избежать открытой массовой безработицы). Во-вторых, большая часть экономически активного населения обратилась к самозанятости и вторичной занятости, что в 1990-е гг., несомненно, носило вынужденный характер.

Проявив специфичные черты на первом этапе формирования, в дальнейшем российский рынок труда все больше начинает следовать тем закономерностям, которые характерны для рынка труда и сферы занятости индустриально развитых стран. Несомненно, движение в сторону глобальных общемировых трансформаций и сложившихся тенденций происходит медленно и противоречиво. Тем не менее, накопленные за последнее десятилетие изменения в сфере занятости показывают, что большинство из них соответствуют сложившимся общемировым тенденциям. К ним относятся: распространение гибкой занятости, снижение доли неквалифицированного труда, рост занятости в отраслях сферы услуг, формирование характерной структуры и продолжительности безработицы и т. д. Кроме того, российский рынок труда характеризуется:

- высокой интенсивностью внутриотраслевых и межотраслевых перемещений квалифицированной рабочей силы в поисках высоких заработков в пределах одной или смежных профессиональных групп. Наблюдается также профессиональная мобильность работающих с целью освоения новых сфер деятельности. Причины невысокой мобильности в ряде отраслей: их престижность и привлекательность (банковская, страховая, юридическая и др. деятельность) или узкая специализация и невостребованность их персонала в других отраслях;
- распространением группы риска «работающие бедные», что обусловлено характером их занятости и низкой оплатой труда;

- увеличением численности межотраслевых и многопрофильных специальностей, а также сдвоенных профессий, одна из которых является более фундаментальной.

С переходом к рыночной экономике и формированием рынка труда сопряжено возникновение необходимости высокой конкурентности рабочей силы, базирующейся на ее мобильности, профессионализме. Изменяются структура и формы занятости, происходит дифференциация персонала на предприятиях, формируются внутренние рынки труда; в организации труда акценты смещаются на интегрирование трудовых функций и групповую работу; происходит преимущественное развитие горизонтальных коммуникаций и взаимодействий в инновационных процессах, что влечет за собой потребность в непрерывном повышении квалификации и переподготовки персонала, концентрируется в создании комплексных систем управления по результатам.

Государство уже не может автоматически гарантировать занятость (в том числе и путем планового перераспределения высвобождаемым на производстве кадров) даже при наличии свободных рабочих мест. Поэтому в условиях кризиса оно должно выработать целый ряд мер по регулированию занятости населения и рынка труда, представляющих собой совокупность действий профилактического характера, направленных на регулирование количественной и качественной сбалансированности между потребностью населения в работе и потребностью народного хозяйства в кадрах, между предложением рабочей силы и спросом на нее на рынке труда [3].

При этом механизм регулирования рынка труда, в узком смысле, выступает как свод нормативных актов, законодательных или коллективно-договорных, которыми руководствуются партнеры при реализации политики занятости. Если же подходить к этой задаче в широком контексте, то необходимо учитывать весь спектр экономических, юридических, социальных и психологических факторов, определяющих функционирование рынка труда. Такое регулирование осуществляется через систему трудоустройства, включая разветвленную сеть отделов занятости, банки данных о рабочих местах, государственные программы помощи в приобретении профессиональных знаний и трудоустройстве незанятому, но желающему работать населению, целевые программы предприятий, предусматривающие переподготовку кадров в связи с планируемой модернизацией производства, проведение на предприятиях политики стабилизации кадров и другие превентивные меры. То есть, в отличие от политики на рынке труда, связанной в основном с содействием в трудоустройстве безработным, политика занятости должна решать более глобальные задачи.

Таким образом, на формирование рынка труда в России оказывают влияние следующие макрофакторы [5]:

- 1) становление и развитие системы рыночных отношений — осуществление разгосударствления, приватизация собственности, развитие новых форм хозяйствования, сферы частного и индивидуального бизнеса;
- 2) развертывание структурной перестройки (изменение структуры хозяйства в связи с интеграцией России в международный рынок, предстоящие изменения технического бизнеса, освоение современных технологий);
- 3) экономическая политика правительства России, направленная на либерализацию экономики, финансовую стабилизацию.

От этих макрофакторов, формирующих новые условия социально-экономического развития России, во многом зависят факторы, которые непосредственно оказывают влияние на воспроизводство рабочей силы и ее движение на рынке

труда, а, следовательно, и на масштабы количественно-качественной рассогласованности между спросом на рабочую силу и ее предложением.

Рынок труда России зависит от специфики регионального развития. На состояние региональных рынков труда оказывают влияние, прежде всего, макроэкономические тенденции и не только они. Общие для страны тенденции «преломляются» в регионах по-разному. Спрос на рабочую силу зависит от структуры экономики и уровня развития территории, предложение — от динамики численности и половозрастного состава населения, его уровня образования. Поведение на рынке труда обусловлено и социокультурными особенностями населения. Региональное разнообразие проявляется не только в уровне экономической активности, занятости и безработицы, но также в структуре занятости, условиях труда, гендерных и возрастных различиях работающего населения.

С середины 90-х годов XX в. администрацией Санкт-Петербурга проводилась активная государственная экономическая политика, направленная на поддержку реального сектора экономики, улучшение инвестиционного климата в городе, поддержание рынка труда и увеличение занятости населения, а также обеспечение бесперебойного функционирования городских систем жизнеобеспечения, профилактику обострения социально-экономической ситуации. Необходимо подчеркнуть, что активная экономическая политика Администрации города позволила преодолеть спад, вызванный кризисом 1998 г. В экономике города появились устойчивые позитивные тенденции: рост деловой активности в промышленности, строительстве, на транспорте и связи. По большинству показателей экономического подъема Санкт-Петербург вошел в пятерку наиболее активно развивающихся регионов России. Уровень зарегистрированной безработицы составлял приблизительно 0,7 % от экономически активного населения к концу 2000 г. и был одним из самых низких в стране.

В 2007 г. поступательное движение развития города обеспечивалось, в первую очередь, улучшением качества экономического роста (рост объемов производства, работ и услуг по всем видам экономической деятельности). По оценке специалистов именно 2007 г. стал переломным, внес наиболее значительный вклад в достижение петербургской экономикой запланированных рубежей. Впервые объемы инвестиций в основной капитал были так велики, что позволили существенно затормозить темп износа основных фондов на основе расширения масштабов внедрения нового и модернизации существующего оборудования. Это также не могло не сказаться на развитии всех отраслей экономики. Индекс промышленного производства увеличился в 2007 г. на 10 %, в том числе и в производстве машин и оборудования, допустившем в 2006 г. существенное отставание. В целом обрабатывающие производства взяли рубеж в 25,9 % роста.

Современная ситуация на рынке труда Санкт-Петербурга характеризуется разнонаправленными процессами. С одной стороны, итоги социально-экономического развития Санкт-Петербурга в первой половине 2008 г. свидетельствовали о продолжавшемся росте объемов производства, работ и услуг по основным видам экономической деятельности. Эти достижения не могли состояться без качественного изменения спроса и предложения рабочей силы на рынке труда города. Приток инвестиций, создание новых рабочих мест, функционирующих на основе высоких технологий, повышение цены труда и мобильности рабочей силы способствовали росту численности занятых, которая составляла 2667,0 тыс. человек. В первых трех кварталах года экономика города предъявляла стабильный спрос на рабочую силу, который удовлетворялся имеющимся текущим предложением. За январь–сентябрь 2008 г. только на крупных и средних предприятиях численность работающих выросла по сравнению с соответствующим периодом 2007 г.

на 28,7 тыс. человек или на 5,1 %. Аналогичным образом развивались события и на малых предприятиях.

С другой стороны, с октября 2008 г. численность работающих стала уменьшаться по предприятиям и организациям большинства видов экономической деятельности. Ключевыми проблемами рынка труда в Санкт-Петербурге стали: массовое сокращение рабочих мест, увеличение количества безработных, усиление структурной безработицы, при которой вводимые новые рабочие места не полностью замещаются необходимой квалифицированной рабочей силой. Продолжается сокращение населения трудоспособного возраста, возрастает численность граждан, ищущих работу по должностям служащих и сокращение числа лиц, ищущих работу по рабочим профессиям, происходит вовлечение в число занятых людей старше трудоспособного возраста, граждан с ограниченной трудоспособностью.

Структурный дисбаланс кадров сегодня имеется на предприятиях почти всех видов экономической деятельности и является определенным сдерживающим фактором в развитии экономики города. Профессионально-квалификационное несоответствие состава ищущих работу граждан требованиям вакантных рабочих мест, или структурный дисбаланс на рынке труда, является следствием недостаточной связи программ профобразования всех уровней с потребностями рынка труда. Так, число специалистов с высшим образованием в 4,5 раза превышает потребности экономики, а со средним и начальным — ниже потребности соответственно в 1,7 и 6,7 раза. Основные показатели рынка труда и сферы занятости приведены в таблице 1.

Таблица 1

Основные показатели рынка труда и сферы занятости Санкт-Петербурга в январе 2009 г.

РЫНОК ТРУДА			
1	Население в возрасте 15–72 года (август, 2008 г.)*	тыс. чел.	3681,0
2	Население в трудоспособном возрасте (муж. — 16–59 л., жен. — 16–54 л. на 01.01.2008 г.)*	тыс. чел.	2867,7
3	Уровень занятости населения	%	72,5
4	Численность безработных по определению МОТ (август, 2008 г.)*	тыс. чел.	55,0
5	Уровень общей безработицы	%	2,0
6	Численность работавших неполное рабочее время, а также находившихся в отпусках по инициативе администрации (скрытая безработица) (январь-сентябрь 2008 г.)**	тыс. чел.	13,2
7	Количество вакансий в экономике (нереализованный спрос на сентябрь 2008 г.)**	тыс. ед.	106,7
8	Превышение спроса над предложением	тыс. чел.	47,7
9	Привлечение иностранной рабочей силы (от занятых в экономике) (в январе-декабре 2008 г.)	%	5,3
10	Стоимость рабочей силы – средняя номинальная заработная плата в месяц (за ноябрь 2008 г.)	руб.	23201
11	Величина прожиточного минимума для трудоспособного населения (за IV квартал 2008 г.)	руб.	5453,6
СФЕРА ЗАНЯТОСТИ			
12	Заявленная предприятиями и организациями в службу занятости потребность в работниках (на 31.01.2009 г.)	ед.	48170

13	Заявлено вакансий в службу занятости (с начала года)	ед.	12730
14	Численность граждан, обратившихся за содействием в трудоустройстве в службу занятости (с начала года)	чел.	16636
15	Нашли работу из числа обратившихся (с начала года)	чел.	3406
16	Численность безработных, зарегистрированных в течение периода	чел.	3649
17	Состоит на учете безработных (на 31.01.2009 г.)	чел.	16641
18	Уровень регистрируемой безработицы (от ЭАН)	%	0,61
19	Напряженность на рынке труда (численность незанятых граждан, зарегистрированных в службе занятости, в расчете на одну вакансию)	чел./вак.	1,1

*) по последним опубликованным данным Росстата;

***) по последним опубликованным данным Петростата.

Анализ показывает, что сегодня система планирования развития трудовых ресурсов Санкт-Петербурга в условиях мирового финансово-экономического кризиса малоэффективна. Очень слабой остается связь учебных заведений и предприятий, что относится как к высшим учебным заведениям, так и к средним специальным. Это происходит в то время, когда экономика города активно трансформируется и требует прихода нового профессионального персонала, персонала обученного согласно новым стандартам.

С учетом демографических провалов, которые сказываются в настоящее время, а также ряда неучтенных факторов, включая еще плохо управляемые миграционные потоки, наиболее актуальным представляется вопрос разработки новой схемы управления трудовыми ресурсами Санкт-Петербурга.

Одной из важнейших проблем современной экономики России является проблема безработицы. Она выступает как сложное и противоречивое макроэкономическое явление экономической жизни. Официально в нашей стране безработица была признана лишь в начале 1990-х годов. В это время число безработных возрастало очень быстро, и масштабы безработицы превышали социально допустимый уровень. В соответствии с методологией МОТ уровень регистрируемой безработицы в 2008–2009 гг. представлен на диаграмме 1.

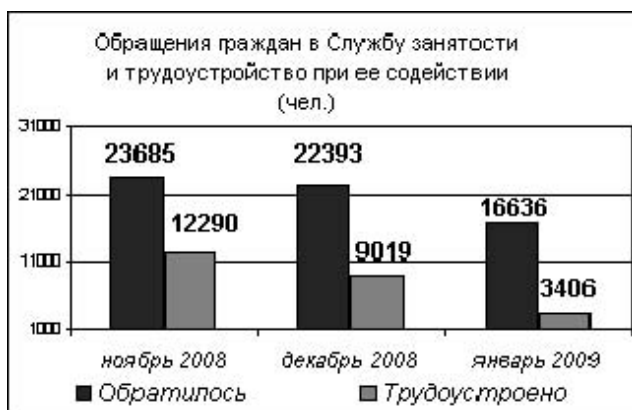
Диаграмма 1



В условиях резкого обострения кризисных явлений в экономике и значительного увеличения количества безработных граждан, решение проблем занятости населения и снижения ее негативных социальных последствий непосредственно связано с повышением эффективности функционирования Службы занятости Санкт-Петербурга.

В настоящее время ситуация с обращениями граждан в службу занятости за содействием в трудоустройстве представлена на следующей диаграмме.

Диаграмма 2



Учитывая значительные количественные и качественные изменения на рынке труда, была разработана Программа содействия занятости населения Санкт-Петербурга на 2008–2010 гг. Данная Программа разработана исходя из основных положений государственной политики в области содействия занятости населения, на основе анализа социально-экономической ситуации и прогноза развития сферы занятости и рынка труда региона. Главная цель Программы заключается в повышении эффективности занятости населения Санкт-Петербурга: обеспечение экономики города необходимыми кадрами, а горожан — подходящей работой и гарантированной государством защитой от безработицы.

Для достижения поставленной цели в Программе предусмотрено выполнение целого ряда задач, среди которых: расширение спектра, увеличение масштабов и повышение качества предоставляемых услуг в области содействия занятости; повышение эффективности реализуемых мер активной политики содействия занятости населения; снижение дефицита кадров в экономике на основе эффективного взаимодействия с работодателями; сближение в профессионально-квалификационном разрезе спроса и предложения рабочей силы на рынке труда Санкт-Петербурга; оптимизация привлечения иностранной рабочей силы и другие.

Значительные трансформации в настоящее время происходят и на рынке образовательных услуг. В настоящий момент наблюдается процесс выделения и заполнения сегментов рынка труда узкоспециализированными структурами. Это относится и к образовательным учреждениям. К числу заметных динамических явлений отечественного рынка труда относится появление новых профессий, исчезновение традиционных, изменение содержания практикующихся. Специалисты пытаются найти наиболее востребованные места работы, осуществляя профессиональную мобильность.

За последние пятнадцать лет происходили существенные сдвиги в спросе на труд. В России с 1992 по 2005 г. произошло увеличение доли сферы услуг примерно с 45 % до 60 %. За этот же период доля занятости в промышленности

снизилась с 31,2 % до 25 %, а абсолютные потери рабочих мест в этой отрасли составили 5,5 млн человек. Численность работающих в сфере финансов и кредита росла в среднем за пореформенный период на 8 % в год, в операциях с недвижимостью — на 26,9 %. Высокие темпы роста продемонстрировали торговля и общественное питание (в среднем 3,4 % за весь период). Происходит увеличение занятых в распределительных (торговля, транспорт) и деловых услугах (финансы, кредит, страхование, операции с недвижимым имуществом). Однако не изменилась чрезвычайно высокая доля услуг социальных — образования, здравоохранения, государственного управления [4, с. 123].

Анализ функционирования системы высшего, среднего и дополнительного профессионального образования Санкт-Петербурга в условиях мирового финансово-экономического кризиса позволяет выделить следующие основные проблемы:

Во-первых, система образования получает сигналы о спросе на определенные профессии и пытается реагировать на них. Однако выпускаемые специалисты часто не могут найти постоянную работу по своей профессии вследствие того, что для работодателей издержки их найма чрезмерно велики (высокие налоги на заработную плату, существенные расходы при увольнении) [2, с. 41].

Неутешительными являются прогнозы на продолжительность кризиса и масштабы безработицы. Российские экономические ведомства прогнозируют к концу 2009 г. численность безработных в пределах 2,8 млн человек. Правда, в расчеты заложено лишь количество тех, кто прошел и пройдет регистрацию на бирже труда. Независимые эксперты дают другой прогноз — до 9 млн человек, или 12 % экономически активного населения. Таково, по их мнению, будет к декабрю 2009 г. общее число безработных. Впрочем, и официальная статистика не обходит своим вниманием полный состав незанятого населения. По данным Росстата, общее число безработных за январь 2009 г. выросло на 5,2 % по сравнению с декабрем 2008 г. и на 23,1 % по сравнению с январем 2008-го и достигло 6,1 млн человек, из них официально были зарегистрированы 1,7 млн [6].

Во-вторых, в Санкт-Петербурге в 2008 г. в высших учебных заведениях государственного и негосударственного сектора обучалось 450 тыс. студентов. Однако, в связи с нестабильной демографической ситуацией, сложившейся в Санкт-Петербурге, происходит резкое уменьшение количества выпускников петербургских школ (рис. 1), что создаст значительные трудности при проведении приема в образовательные учреждения профессионального образования.

Уменьшение численности абитуриентов негативно скажется на организации приема в учебные заведения и качественном составе студентов, усилит конкуренцию среди вузов и приведет, в дальнейшем, к их сокращению. На наш взгляд, данная тенденция имеет положительное значение, т. к. позволит сохраниться наиболее престижным, инновационно организованным вузам и колледжам. Планируемый выпуск учащихся 11 классов общеобразовательных школ Санкт-Петербурга представлен на рисунке 1.

В-третьих, в настоящее время рынок образовательных услуг включает две системы образования — государственную, финансируемую российским бюджетом, и коммерческую, финансируемую самими обучающимися и спонсорами. Причем вторая форма образовательных учреждений частично внедрена в первую: почти все современные государственные учебные заведения имеют платные формы обучения. При этом люди готовы платить за получаемое образование. Средства, поступающие от студентов-контрактников, уже составляют существенную статью дохода любого вуза. Если в 1995 г. платный контингент в российских вузах составлял около 10 % от общей численности студентов, то уже в 2000 г. численность студентов первого курса на бесплатных местах и первокурсников-«платников»

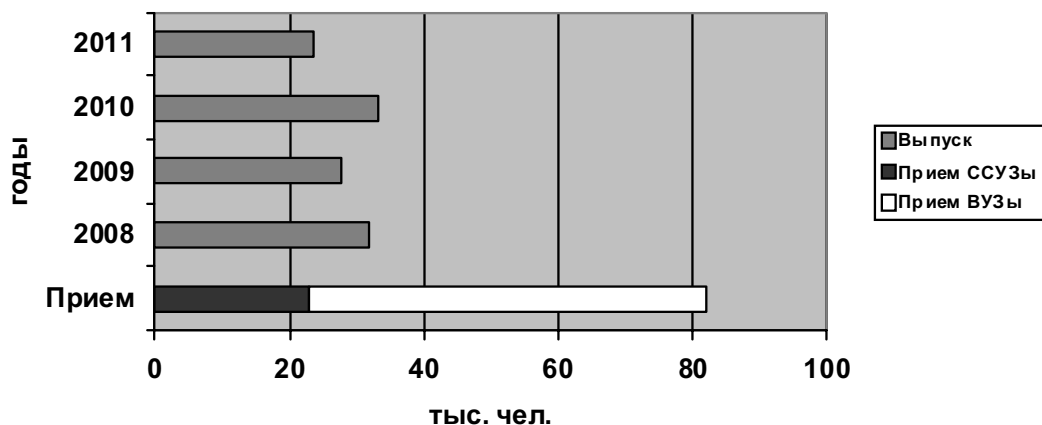


Рис. 1. Планируемый выпуск учащихся 11 классов общеобразовательных школ Санкт-Петербурга (тыс. чел.)

фактически сравнялась. Из 1,4 млн человек, поступивших в вузы в 2005 г., лишь 600 тыс. учится на бюджетных местах. Остальные платят за получение профессионального образования.

В условиях кризиса многие студенты и их родители не имеют возможности оплачивать свое обучение и встает вопрос об их отчислении. Поэтому на федеральном и региональном уровнях принимаются дополнительные программы перевода лучших студентов на бюджетное обучение и создание льготных условий кредитования студентов, обучающихся на платных отделениях и в негосударственных вузах.

В-четвертых, в новейшее время как российский, так и региональный рынок образовательных услуг бурно развивается, в нем проявляются рыночные конкурентные отношения, но следует констатировать, что он «перегрелся»: спекулятивные ожидания на пользование его услугами взяли верх над силами, обеспечивающими запросы рынка труда. Так, система высшего, среднего и дополнительного профессионального образования Санкт-Петербурга сегодня включает: 48 государственных гражданских вузов, 18 военных вузов, 46 негосударственных вузов, 87 учреждений среднего профессионального образования, 75 учреждений дополнительного профессионального образования. Численность обучающихся студентов составляет более 520 тыс. человек. Преподавательский состав вузов, техникумов и колледжей насчитывает около 30 тыс. человек, в том числе 5 тыс. докторов наук, более 15 тыс. кандидатов наук [1].

Установка на получение высшего образования стала общепринятой нормой, которую демонстрируют все возрастные, профессиональные, региональные группы и группы с разным уровнем дохода. Как показывают результаты исследования ГУ—ВШЭ, более четверти семей с душевым доходом менее 500 рублей в месяц «безусловно готовы» к значительным тратам (на получение высшего образования). С увеличением же душевого дохода все большая доля опрошенных выражает готовность инвестировать средства в получение ребенком высшего образования; в группе с наибольшим доходом готовы или «скорее готовы» к этому уже более 80 %» [7].

В-пятых, в последние годы увеличился выпуск молодых специалистов с экономическим и гуманитарным образованием. Общее падение производства, переизбыток экономистов, менеджеров, юристов и т. д. вызывает определенные трудности с их трудоустройством. Поэтому многие выпускники сразу после окончания вуза обращаются на биржу труда. Часто они сталкиваются с нежеланием

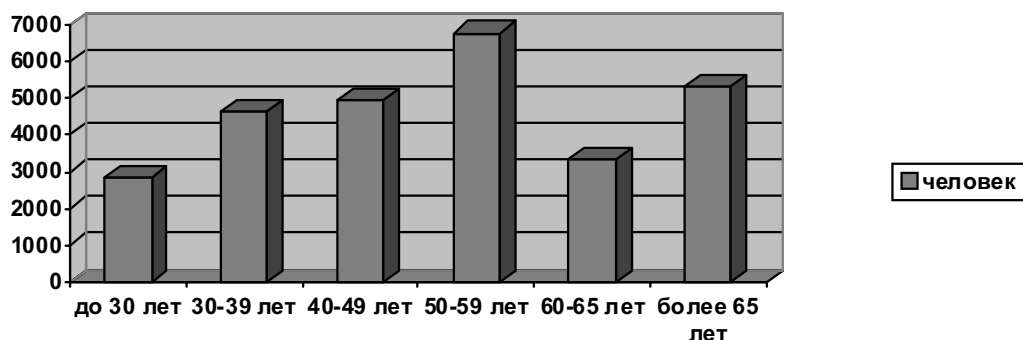


Рис. 2. Возрастной состав преподавателей ОУ СПО (чел.)

работодателя принимать сотрудников без опыта работы. Это ведет к тому, что молодые люди вынуждены перепрофилироваться, в то время как на многих предприятиях и в организациях существует нехватка специалистов, особенно по техническим специальностям.

Возможность получения качественного и перспективного образования связана не только со способностью молодого человека выдержать конкурсную процедуру, но и со способностью его семьи оплатить поступление в вуз, в том числе, используя неформальные способы поступления (связи, знакомства, оплата услуг преподавателей, принимающих вступительные экзамены, и т. д.). В такой ситуации менее обеспеченные семьи вынуждены делать выбор в пользу доступности, а не качества образования. Следствием подобного выбора в условиях специфики российского рынка становятся трудности поствузовской адаптации значительного числа выпускников российских вузов. Невостребованность профессии либо низкая оплата труда во многих общественно значимых секторах экономики (промышленное производство, образование, здравоохранение, наука и др.) порождает необходимость массового перепрофилирования выпускников вузов.

В-шестых, российская высшая школа сталкивается с дополнительными трудностями, связанными с наложением мирового финансово-экономического кризиса на реформирование системы высшего образования в соответствии с требованиями Болонской декларации и введением обучения по направлениям бакалавриата и магистратуры.

Практика последних лет показала, что подавляющее большинство работодателей отрицательно относятся к приему на работу бакалавров, т. к. данные выпускники, обучаясь 4 года, имеют более слабую фундаментальную и прикладную подготовку по сравнению со специалистами и не могут эффективно замещать соответствующие должности управленческого персонала. Кроме этого, в условиях мирового кризиса резко снизились возможности мобильности этих выпускников в другие страны мира.

В-седьмых, мировой финансово-экономический кризис негативно влияет на приток в высшую школу молодых преподавателей и ученых. Реформирование различных сторон жизнедеятельности вузов не привело к существенным изменениям в оплате труда профессорско-преподавательского состава. Поэтому следует констатировать, что в настоящее время и в ближайшие годы в образовательной среде Санкт-Петербурга проблемы, связанные со старением научно-педагогических кадров не потеряют своей актуальности и значимости (рис. 2).

В-восьмых, в условиях кризиса возросло значение системы переподготовки и повышения квалификации работников. Это связано с возможностью увеличе-

ния занятости сотрудников, усиление инвестирования государственных средств в наиболее перспективный персонал предприятий и организаций, углубление или специализацию их знаний и умений. В тоже время следует подчеркнуть, что отечественная система профессионального переобучения незанятых граждан функционирует до сих пор нерационально, в ней обнаруживается тот же изъян, что и у нашей системы образования в целом: она более инерционна, чем меняющиеся запросы общества и реальная ситуация в экономике. Федеральные и региональные органы государственной власти начали уделять данной проблеме должное внимание лишь тогда, когда мировой кризис был уже в самом разгаре. Поэтому разрабатываемые программы обучения, соответствующее финансирование идет с опозданием и не приводит к соответствующим результатам.

Таким образом, мировой финансово-экономический кризис оказывает активное воздействие на рынки труда и образования, значительно уменьшает занятость населения и ведет к массовой безработице населения. В этих условиях необходима целенаправленная, системная и научно обоснованная деятельность федеральных и региональных органов государственной власти по прогнозированию и устранению возникающих экономических и социальных опасностей и угроз.

Литература

1. Итоги работы Комитета по науке и высшей школе Санкт-Петербурга в 2008 году и основные задачи на 2009 год / Правительство Санкт-Петербурга. Комитет по науке и высшей школе. СПб., 2009.
2. Кузьминов С. Рынок труда и спрос на профессии // Экономика и образование сегодня. 2004. № 8.
3. Кязимов К. Г. Рынок труда и занятость населения: учебное пособие. М.: Перспектива, 2005.
4. Немерюк Е. Е. Миграция и рынок труда в современном российском обществе: социологический анализ / под ред. Л. С. Аникина. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 2006.
5. Рынок труда / под ред. Буланова В. С., Волгина Н. А. М., 2000.
6. Рынок труда и рынок образовательных услуг. Регионы России. URL: <http://labourmarket.ru>.
7. Стратегии семей в сфере образования: Информационный бюллетень. М., 2004.
8. Федеральный закон от 20 апреля 1996 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ „О занятости населения в Российской Федерации“» № 36-ФЗ.

К. М. Оганян

Интегральная характеристика качества и уровня жизни населения

В статье автор определяет жизненные стандарты как уровень удовлетворения человеческих потребностей в сравнении актуальными притязаниями людей. Проводится сравнительный анализ жизненных стандартов в пенсионном обеспечении США и России.

Ключевые слова: уровень жизни, населения, потребности человека, показатели уровня жизни.

Контактные данные: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 575-02-87; e-mail: socio@engec.ru.

The author defines living standard as a level of human needs satisfaction in comparison with actual people's ambitions. He presents comparative analysis of living standards in pension coverage of USA and Russia.

Keywords: population standard of living, human needs, standard of living measures.

Contact information: 190103, Saint-Petersburg, Lermontovskiy pr., 44; (812) 575-02-87; e-mail: socio@engec.ru.

Развитие социально-экономических и политических процессов определяется деятельностью, действиями социальных субъектов, собственниками, институтами общества и государства. Социально-экономические преобразования в России, связанные с развитием новых форм хозяйствования, процесс создания многоукладной экономики требуют совершенствования методологии изучения общих закономерностей и специфических особенностей формирования и развития российской рыночной экономики, а также сравнительного анализа российских и зарубежных показателей.

Под «качеством жизни» обычно понимаются условия существования человека, выражающиеся в обеспеченности материальными благами, доступности медицинской помощи, образования, обеспечения развития способностей, в экологическом состоянии, состоянии социальных отношений, безопасности.

Качество жизни характеризуется степенью удовлетворения потребностей человека по отношению к соответствующим нормам, обычаям и традициям, а также к уровню личных притязаний. Таким образом, оценка качества жизни — это оценка собственного положения каждого индивидуума и каждой группы населения. Оценка этого состояния, очевидно, зависит от многих объективных характеристик, однако улучшение этих характеристик не всегда адекватно отражается на собственной оценке качества жизни. Одной из причин возникновения такой ситуации является то, что после достижения приемлемого уровня жизни главным для качества жизни индивидуума становится соответствие потребностей и возможностей ожиданиям индивидуума [1].

Оганян Каджик Мартиросович — профессор кафедры социологии и управления персоналом СПбАУЭ, доктор философских наук, профессор.

© К. М. Оганян, 2009.

В социологической и экономической литературе обсуждаются различные аспекты качества жизни. В формирование современных представлений о качестве жизни значительный вклад внесли, прежде всего, зарубежные ученые: Э. Дюркгейм, Э. Мейо, А. Маслоу, Ф. Герцберг, Дж. Гэлбрейт.

Переход от директивной экономики к рыночной требует создания показателей на основе международных стандартов и подходов. Главными становятся не количественные показатели производства танков, ракет, добычи нефти, численность заключенных в лагерях или успехи коллективизации. Конечная цель развития любого прогрессивного общества — создание благоприятных условий для долгой, здоровой и благополучной в материальном отношении жизни людей. Анализ тенденции в изменении уровня жизни населения позволяет судить, насколько эффективно общество справляется с этой задачей.

В экономической литературе не существует однозначного определения категории уровня жизни населения, в связи с чем дискуссионным является вопрос о перечне показателей, необходимых для ее адекватной статистической характеристики.

Весьма распространенным является подход, в соответствии с которым уровень жизни определяется, прежде всего, обеспеченностью населения необходимыми материальными благами и услугами, достаточным уровнем их потребления и степенью удовлетворения разумных (рациональных) потребностей. Так понимается и благосостояние.

Денежная оценка благ и услуг, фактически потребляемых в домохозяйстве в течение известного промежутка времени, представляет собой стоимость жизни. В широком смысле понятие «уровень жизни населения» еще и условие жизни, труда и занятости, быта и досуга, состояния здоровья, образования, природную среду обитания и т. д. В этом случае чаще всего употребляется термин «качество жизни», или «образ жизни».

Можно выделить четыре уровня жизни населения:

- достаток (пользование благами, обеспечивающими всестороннее развитие человека);
- нормальный уровень (рациональное потребление по научно обоснованным нормам, обеспечивающее человеку восстановление его физических и интеллектуальных сил);
- бедность (потребление благ на уровне сохранения работоспособности как границы воспроизводства рабочей силы);
- нищета (минимально допустимый по биологическим критериям набор благ и услуг, потребление которых лишь позволяет поддерживать жизнеспособность человека) [5].

Повышение уровня жизни (социальный прогресс) составляет приоритетное направление общественного развития. Особую значимость этот критерий приобретает в социально ориентированной рыночной экономике, которая реализует модель социального государства.

Важнейшими составляющими уровня жизни являются доходы населения и его социальное обеспечение, потребление материальных благ и услуг, условия жизни, свободное время. Условия жизни можно разделить на условия труда, быта и досуга.

Возможны три аспекта изучения уровня жизни:

- применительно ко всему населению;
- к его социальным группам;
- к домохозяйствам с различной величиной дохода.

Остается проблемой использования ВВП в качестве обобщающего показателя социально-экономической деятельности и уровня жизни населения.

Валовой внутренний продукт (ВВП) — общий показатель экономической деятельности страны, центральный макроэкономический показатель системы национальных счетов, применяемый во всем мире для определения темпов развития производства, циклических колебаний деловой активности, характеристики структуры экономики и многих важных макроэкономических пропорций, исчисления производительности труда и определения уровня жизни населения. Он широко используется для международных сопоставлений относительных уровней экономического развития различных стран, групп стран, регионов мира.

ВВП характеризует стоимость произведенных на экономической территории данной страны (включая совместные предприятия) за тот или иной период (обычно год, квартал, месяц) товаров и услуг, предназначенных для конечного потребления, накопления, чистого экспорта. ВВП не включает стоимость потребленных при его производстве предметов труда (материальных затрат на сырье, материалы, топливо, полуфабрикаты и т. д.).

Валовой внутренний продукт отражает результаты экономической деятельности институциональных единиц, т. е. производителей только на территории данной страны (включая совместные предприятия), поэтому по своей сути он является отечественным.

Для сопоставительного и структурного анализа, обобщения различных характеристик социально-экономической ситуации за определенный период времени рассчитывается номинальный валовой внутренний продукт — объем ВВП в текущих ценах рассматриваемого периода [6].

Для анализа изменения валового внутреннего продукта за определенный период (в первую очередь — год) рассчитывается темп реального ВВП. При этом темп реального ВВП по отношению к предыдущему периоду (году) рассчитывается в сопоставимых ценах предыдущего периода (года).

Инфляция (повышение среднего уровня цен в экономике) и дефляция (снижение среднего уровня цен) усложняют подсчет валового внутреннего продукта, поскольку ВВП представляет собой денежный, временной и количественный показатель. Например, затруднительно ответить на вопрос, вызван ли 4 %-ный рост ВВП увеличением на 4 % объема производства при нулевой инфляции, либо он вызван 4 %-ной инфляцией при неизменном объеме производства, или каким-либо иным сочетанием изменений объема производства и уровня цен (например, 2 %-ным ростом производства и 2 %-ной инфляцией). Проблема заключается в том, как скорректировать денежный (временной, количественный) показатель, что бы он в точности отражал изменения физического объема или количества единиц, а не колебания цен.

Реальный ВВП является более точной по сравнению с номинальным ВВП характеристикой функционирования экономики. Общеизвестно, что если ежегодный темп прироста реального ВВП превышает 4 %, то состояние экономики можно считать положительным, а прирост реального ВВП ниже 4 % должен вызвать тревогу, так как это свидетельствует о спаде производства, о росте безработицы, о дестабилизации экономики. Знание значений реального ВВП за ряд периодов позволяет изучить динамику ВВП путем исчисления его индексов физического объема [1].

Поскольку валовой внутренний продукт не включает поступления от международных операций, то этот показатель широко используется для сопоставления уровней развития экономики различных стран. Мерилом национального благосостояния служит такой показатель, как валовой внутренний продукт на душу населения. А валовой внутренний продукт на одного работника или отработан-

ный час является, по мнению западных специалистов, наилучшим измерителем производительности труда.

Система показателей изменяется вместе с преобразованием социальных отношений. По мнению экспертов ООН, статистика пока еще не имеет всеобъемлющего показателя, однако попытки предложить обобщающий показатель уровня жизни населения продолжаются. Одной из наиболее удачных можно считать разработанный специалистами Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), или индекс человеческого развития.

ИРЧП является составным индексом, включающим три показателя, отражающих наиболее важные аспекты уровня жизни:

- ожидаемую продолжительность жизни при рождении (от 25 до 85 лет);
- достигнутый уровень образования (среднее арифметическое индекса грамотности среди взрослых и индекса совокупной доли, учащихся до 24 лет);
- реальный объем ВВП в расчете на душу населения (в долл. США) на основе паритета покупательной способности (ППС).

ИРЧП определяется как среднее арифметическое из индексов трех указанных показателей.

За 1960–2003 гг. человечество достигло в своем развитии безусловного прогресса. Величина индекса, рассчитанного как среднемировое значение, выросла на 251 пункт. В первой десятке наиболее развитых стран, согласно рангам по ИРЧП, уже в течение 35 лет находятся Канада (ИРЧП — 0,960), Франция (0,946), Норвегия (0,943), США (0,943), Исландия, Нидерланды, Швеция, Финляндия, Япония и Новая Зеландия [3].

Россия относится к группе стран со средним уровнем развития человеческого потенциала. В 2003 г. она занимала 72-е место в мире (ИРЧП = 0,769). При этом следует учитывать, что Россия — огромная страна, состоящая из 89 регионов, имеет высокую межрегиональную дифференциацию среднедушевых доходов (около 13 раз) и большой разрыв в стоимостном значении прожиточного минимума (4 раза). В таких условиях наряду со средне-российскими показателями необходимо рассчитывать и анализировать индексы развития человеческого потенциала по каждой российской республике, краю и области.

Основными целями социальной политики на современном этапе экономического развития России являются предотвращение поляризации российского общества, борьба с бедностью и повышение уровня жизни по мере роста экономики.

Бедность является одной из важнейших характеристик неравенства в распределении доходов. Уровень бедности — удельный вес населения с доходами ниже прожиточного минимума в общей численности населения — выступает информативным показателем социально-экономической напряженности в стране. Обычно бедность определяется как состояние, когда экономических ресурсов не хватает для обеспечения прожиточного минимума. О людях, уровень потребления которых ниже прожиточного минимума, принято говорить, что они живут за чертой бедности (см. таблицу 1).

Поскольку средний доход и соответственно порог бедности в разных странах различен, это не позволяет осуществлять международные сопоставления национальных уровней и масштабов бедности. С 1990 г. Всемирный банк установил для всех развивающихся стран единый порог бедности, равный 1 долл. США в день. По мнению экспертов Всемирного банка, эта сумма была достаточна для приобретения минимально необходимого для одного человека количества продовольствия на один день. Для сравнения: в 2000 г. ежедневный средний доход каждого жителя планеты составлял 16 долл. США.

Таблица 1

Динамика численности населения с доходами ниже прожиточного минимума

Год	Прожиточный минимум (на душу населения), тыс. руб.	Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума	
		всего, млн чел.	от общей численности, %
1992	1,9		33,5
1993	20,6	49,7	31,5
1994	86,6	46,9	22,4
1995	264,1	33,3	24,7
1996	369,4	36,6	22,1
1997	411,2	32,7	20,8
1998	493,3	30,7	23,3
1999	907,8	34,2	28,4
2000	1210,0	41,6	29,1
2001	1500,0	42,3	27,6

Источник: Российский статистический ежегодник. М., 2002. С. 189–190.

В 2004 г. в России 31 млн человек, или 20 % всего населения, проживали за чертой бедности. Состав этой группы далеко не однороден, при этом часть населения (по оценке, не менее 10 млн человек) имеет доходы ниже физиологического минимума (по методологии Международной организации труда (МОТ) это лица, чей совокупный доход в 2 раза ниже прожиточного минимума). Наиболее действенным средством уменьшения неравенства в распределении доходов и преодолении бедности является государственная политика перераспределения доходов.

В связи с обсуждаемой проблемой особый интерес представляет сравнительный анализ систем социальной защиты населения США и России.

В первом направлении статьи расходов бюджета США на социальную защиту приходится около 75 %¹.

Второе направление (23 % всех расходов на социальные нужды), которое может быть концептуально сравнимо с российской системой социальной защиты — социальное обеспечение (социальное вспомоществование), в основном ориентированно на низшие слои общества, причем доступ к этой системе сопровождается большим количеством ограничений. Основным параметром доступа к этой системе является низкий доход или бедность. В основном этот вид защиты носит временный и избирательный характер. Специалисты утверждают, что программы помощи направлены скорее на то, чтобы исключить, нежели включить в сферу действия тех, кого необходимо защитить (в основном это — одинокие женщины с детьми и старики, составляющие свыше 70 % получателей социальной помощи).

¹ Налог в Пенсионный фонд (включая часть медицинского обслуживания по программе «Медикэр») составляет 15,3 % от доходов, причем половину платит работодатель (7,65 %), а другую половину — наемный работник. Расходование средств фонда строго регламентировано: из каждого доллара, поступающего в Фонд, 69 центов идут в трастовые фонды, выплачивающие ежемесячные пенсии по старости застрахованным, членам их семей, вдовам; 19 центов идут в трастовые фонды, оплачивающие счета застрахованных по программе «Медикэр»; 12 центов — в трастовые фонды выплаты пенсий инвалидам и членам их семей; и 1 цент расходуется на административные расходы (содержание аппарата социального страхования).

Социальное обеспечение в США предусматривает защиту от следующих рисков: болезнь, беременность и роды, старость, потеря кормильца, инвалидность, дети. В рамках этого направления действуют и другие программы, ориентированные на оказание помощи бедным и обездоленным: программа школьных завтраков, жилищная помощь, продовольственная помощь (талоны), пособия мигрантам и несколько других социальных программ. Характерно, что не все программы социального обеспечения являются федеральными, часть из них проводится по решению штатов. Так по риску заболеваний, беременности и родам действуют программы лишь в 5 штатах и Пуэрто Рико, остальные программы субсидируются федеральным бюджетом лишь частично. Эта система децентрализована и деятельность центральных властей ограничивается наблюдательными функциями.

Как показывает статистика, разные программы социального обеспечения охватывают около 20 % американцев, в основном негритянского населения и выходцев из Латинской Америки. Процент официально признанного бедного населения колеблется в пределах 13–15 %¹.

Среди них белое население составляет порядка 11 %. Несмотря на усилия некоторых организаций, государственных, частных, общественных, наиболее уязвимой социальной группой являются дети в возрасте до 16 лет (каждый пятый ребенок в США живет на грани черты бедности, а среди чернокожего населения — каждый второй) [3].

Интересны для сравнения показатели по России. В настоящее время самыми незащищенными в экономическом отношении (также как и в США) являются дети до 15 лет (47,8 % от соответствующей группы населения, имеющей доходы ниже черты бедности² — Госкомстат на начало 1994 г., сравнение: 2004 — 31 млн чел., или 20 % всего населения, проживали за чертой бедности). По этой же официальной статистике, 38,9 % от всего населения России имеет жизненный уровень ниже черты бедности (по неофициальным данным — около 64 %). В числе бедных оказались не только традиционно слабые в социальном плане группы населения, имеющие ограниченные возможности занятости (пенсионеры, многодетные, молодые и неполные семьи, инвалиды). Заработную плату в размерах, не обеспечивающих прожиточный минимум, получают около 25 % работающих на предприятиях и в организациях. В октябре 1995 г. уровень реальных денежных доходов населения примерно на треть ниже, чем в 1991 г. Покупательная способность заработной платы (то есть соотношение между средней заработной платой и прожиточным минимумом) снизилась по сравнению с дореформенным периодом примерно в 2 раза, пенсий — в 2,5 раза. Прожиточный минимум бедняка в Российской Федерации в 8 раз меньше, чем у бедняка в США, где черта бедности соответствует около 300 долл. США в месяц на человека [3].

Если в США работающие трудоспособные граждане (средние слои) надежно социально защищены (это — основное направление социальной политики государства), то в России пока средний слой слишком тонок, это, скорее, прослойка (10–15 % населения).

Системы социальной защиты США и России во многом различаются, как по своей концепции, так и по структуре и своим функциям. Система социального

¹ Методика определения уровня бедности относительно проста: утроенная стоимость минимальной диеты для стандартной семьи из 4-х человек (родители и двое несовершеннолетних детей), вычисленной специалистами министерства сельского хозяйства. Уровень бедности ежегодно подвергается корректировке. Ныне уровень бедности для семьи из 4-х человек, проживающей в городе, составляет почти 14 тыс. долл. США в год.

² Методика определения бедности в России не отработана до конца. Критерием является прожиточный минимум, в котором на минимальную продуктовую корзину приходится 68 %.

вспомоществования в США в основном децентрализована вместе с полномочиями. В России организационно система иерархична и состоит из структурных подразделений разного уровня (федеральный, субъектов федерации, местный), отвечающих за социальные выплаты (пенсии, пособия, льготы и компенсации) и структурных подразделений, отвечающих за социальное обслуживание. Их задача в основном состоит в попытке решать проблему бедности, как основную социальную проблему нынешнего периода жизни российского общества. К категории бедных в России прежде всего относят пенсионеров по старости. В 1995 г. их число составило 20,2 % от всего населения (в 1970 г. было 18,5 %). По официальной статистике возрастным ограничителем трудоспособности является 60 лет (в США — 65 лет). Основным источником выплат пенсий по старости как в России, так и в США — пенсионные фонды.

В России и США наблюдается различие в осмыслении понятий «качества» и «уровня жизни», при анализе системы социального страхования, прожиточного минимума, продуктовой корзины и т. п. В России, в отличие от США, не развита частная система страхования, позволяющая пожилым людям иметь дополнительный источник материального обеспечения в старости, поэтому социально-экономическое положение российских пенсионеров фактически целиком зависит от пенсионных выплат, которые в последнее время осуществляются нерегулярно, с большими задержками. Часто это связано с тем, что местные управления социального обеспечения, которые производят окончательный расчет перед начислением пенсии, пересчитывают суммы при каждой новой индексации, после чего курирование самих выплат как будто бы целиком и полностью вменяется в обязанность отделений банка или почты.

Сравнительный анализ по параметрам «качество жизни» и «уровень жизни» в системе пенсионного обеспечения США и России выглядит следующим образом: в России Пенсионные фонды, из которых выплачиваются пенсии, пособия по инвалидности и после смерти кормильца, были созданы в 1993 г. Социальная пенсия по старости соответствует минимальному размеру оплаты труда (с 1 ноября 1995 г. — 57750 руб. при прожиточном минимуме для пенсионеров 195537 руб. (июнь 1995 г., Госкомстат)). С учетом компенсационных выплат минимальная пенсия в сентябре 1995 г. составила 105 тыс. руб., или 18,6 % от средней заработной платы (против 20,3 % в августе 1995 г.). И хотя часть пенсионеров (свыше 40 %) получает различные льготы и дотации к основной пенсии по старости, средний размер пенсии в июне 1995 г. составил 200 тыс. руб. или 42 % от среднего размера зарплаты¹.

Если в России при начислении полной пенсии по старости основными критериями являются возраст (60 лет для мужчин и 55 для женщин), трудовой стаж (20 и 15 лет соответственно) и заработная плата (потолок не ограничен) и не учитываются размеры недвижимости и другие статьи доходов, то в США размер полной пенсии строго дифференцирован и зависит от взносов в страховой фонд и от уровня доходов (от 58 % от заработной платы для низкооплачиваемых до 29 % для высокооплачиваемых). (В России система начисления — унифицированная, процент начисления для всех равен: 55 % от зарплаты +1 % за каждый год стажа, но не более 75 % от искомой заработной платы.) Для тех американцев, чей доход выше предельного (в 1995 г. — 61,2 тыс. долл. США в год) пенсия вообще

¹ Этот статистический показатель не отражает истинной картины экономического положения, поскольку нарастающими темпами растет дифференциация по денежным доходам. В октябре 1995 г. соотношение доходов 10 % самых богатых и 10 % самых бедных составляет примерно 13:1.

не начисляется. Кроме того, выплачиваются надбавки на неработающую супругу (50 %, если ей 65 лет). То есть не супруга, если у нее нет трудового стажа, получает социальную пенсию, как это делается в России, а супруг-пенсионер получает «семейную» пенсию. В отличие от России, в Америке, если супруг умирает, вдова получает 100 % пенсии умершего супруга (в России социальная пенсия по случаю потери кормильца составляет 2/3 минимальной пенсии по старости, что в 8–10 раз ниже официального прожиточного минимума).

В США для малоимущих стариков (среди малоимущих пенсионеры по старости составляют не более 5–7 %)¹ действует федеральная программа дополнительного дохода. В 1995 г. выплаты по этой программе составляют 458 долл. США в месяц (на супружескую пару 687 долл.).

Курирует деятельность фонда Администрация социальной безопасности вместе с Министерством здравоохранения и социальных служб.

Для пожилых действует также страховая программа медицинского обслуживания «Медикэр», по которой полностью или частично (в зависимости от количества дней, проведенных в больнице, и характера заболевания) оплачиваются счета за медицинские услуги. В России медицинское обслуживание пожилых (на общих основаниях) является одним из самых больных вопросов, поскольку вся система здравоохранения переживает острейший кризис, а страховая медицина еще фактически не существует.

Качество жизни в России не может считаться высоким, в силу того, что в целом в России социальное обеспечение не имеет реальной страховой основы, а формирование его внебюджетных фондов представляет собой механизм перераспределения валового национального продукта между трудоспособным и нетрудоспособным населением. Высокая демографическая нагрузка усиливает негативные тенденции в возможностях перераспределения, которые не обеспечивают накопление и самовозрастание средств, а также создание их резерва для увеличения расходов на социальные нужды. Так, в 1995 г. доля лиц трудоспособного возраста в общем населении России составила 56,8 %, в то время как старше трудоспособного — 20,2 %, а моложе — 23,0 %. (В 1979 г. трудоспособных было 60,4 %).

На нынешнем этапе кризисного развития в России основная задача государственных органов социальной защиты состоит в основном в социальной поддержке, необходимой для выживания наименее защищенных групп населения (престарелых, инвалидов, малообеспеченных семей с детьми, учащейся молодежи, безработных). В России в настоящее время используются многие формы и виды социальной помощи, в том числе традиционные для развитых систем социальной защиты, например, США, такие как: системы денежной помощи (пособия, выплаты, стипендии, компенсации); системы натуральной помощи (продукты питания, одежды, обуви, а также лекарств, бесплатное питание, приюты и ночлежки); системы помощи в виде услуг и льгот (центры социального обслуживания, льготы на бытовые услуги, льготная занятость и др.); гуманитарная помощь.

Тем не менее, ситуация с динамикой «качества жизни» не надежна. В отличие от США, каждая российская семья независимо от доходов имеет право на получение ежемесячного пособия на каждого ребенка (до 16 лет, для учащихся до 18 лет) в размере 70 % от минимального размера оплаты труда, мать-одиночка — 105 %. Эти пособия выплачиваются из бюджета субъектов РФ. Из фонда

¹ За последние 5 лет семьи пожилых людей увеличивали свой доход в среднем на 9,5 %, а одинокие престарелые — почти на 15 %. Для сравнения: в России за 5 последних лет покупательная способность трудовой пенсии упала в 2,5 раза.

социального страхования выплачиваются: единовременное пособие при рождении ребенка (10 минимальных окладов), единовременное пособие в размере 50 % МРОТ (дополнительно к пособию по беременности и родам) женщинам, ставшим на учет в женской консультации в ранние сроки беременности, пособие по беременности и родам женщинам, потерявшим работу в связи с ликвидацией предприятия — размере 100 % МРОТ, в таком же размере выплачиваются ежемесячные пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет. Неработающему трудоспособному лицу, ухаживающему за инвалидом 1 группы, престарелым, ребенком-инвалидом до 16 лет из Пенсионного фонда выплачивается 60 % МРОТ. Ряд вы плат предусмотрен женщинам по уходу за ребенком до 3 лет (50 % МРОТ), женам военнослужащих и др. Из федерального бюджета и бюджетов субъектов федераций выплачиваются стипендии учащимся начального и среднего профессионального образования (70 % МРОТ), студентам высшего профессионального образования (100 %), аспирантам 200 %, докторантам 600 % МРОТ. Предусмотрены также компенсации расходов в связи с удорожанием стоимости питания школьникам, студентам и аспирантам (15–20 % МРОТ) [4].

В США масштабы государственной помощи семье и детям внушительны, хотя и далеки до реальных возможностей, которыми располагает американское общество. Структура и методика американских программ отличны от российских, как по характеру задач, так и по наличию возможностей и желания. Название американской программы — помощь нуждающимся семьям с детьми на иждивении (АФДС). Это одна из старейших программ социальной защиты. Она была создана в 1935 г. и первоначально была рассчитана на вдов с детьми. Хотя по размеру ассигнований она уступает некоторым другим социальным программам (например, «Медикейд», предоставляющей медицинские услуги малоимущим), с ней в общественном мнении США ассоциируется само понятие социальной помощи. Доля федеральных расходов в среднем составляет 55 %, 45 % приходится на штаты. По программе оказывается не только материальная помощь (покрывающая 50–70 % потребностей семьи). Обычно семья, внесенная в списки АФДС имеет право на получение продовольственных талонов дети школьного возраста получают бесплатное питание (программа школьных завтраков). Такая семья получает медицинскую помощь по программе «Медикэйд». Примерно 25 % семей, получающих пособия на детей, пользуются субсидируемым жильем (еще одна из распространенных в США социальных программ для малоимущих). Основными получателями семейных пособий (90 %) являются матери-одиночки. Неполная семья, в основном состоящая из матери, не имеющей доходов и ребенка, как в США, так и в России, является наиболее уязвимой в социальном плане. Социальная проблема замыкается не только на экономические вопросы, но и на психологические, морально-нравственные, демографические и другие, затрагивающие интересы не только матери, ребенка, но и по своим последствиям общества в целом.

Проблема бедности, захлестнувшая нынешнюю российскую действительность, ни по своим масштабам, ни по качественным характеристикам¹ не может быть сравнима с американской реальностью, где число бедных неуклонно сокращается (от 1/3 населения в 40-х годах до 10–13 % в 90-е годы, хотя какая-то часть — 3–5 % составляет число люмпенизированной застойной бедноты). Бед-

¹ Особенности американской методики определения уровня материального достатка как критерия причисления к неимущим нередко приводят к несколько неожиданным результатам. Так, по статистике, 38 % семей, официально признаваемых бедными, владеют собственными домами средней стоимостью около 40 тыс. долл. США. 14 % бедных семей владеют двумя или более автомобилями, хотя и не обязательно новыми или дорогими.

ность же в России неуклонно растет. Ряды «новых нищих» пополняют определенные социальные группы, которые испытывают на себе деклассирование: служащие госсектора, работники здравоохранения, работники просвещения, высшей школы и научных учреждений, а также отдельные группы, имеющие особые демографические характеристики, на которых оказали влияние резкий скачок расходов на потребление и ситуация на рынке труда (матери-одиночки, молодежь, семьи с детьми на иждивении), 45 % семей с детьми в возрасте до 6 лет, 70 % матерей-одиночек с детьми в возрасте до 6 лет и 72 % семей, имеющих не менее трех детей, находятся ниже уровня бедности. Свыше 50 % семей, где один или несколько членов семьи безработицы или нетрудоспособны, также входят в эту категорию.

Бедность, а вскоре и безработица¹ (в ноябре 1995 г. по неофициальным данным она составила уже порядка 12,3 % активного населения) станут самыми большими вопросами социальной политики. В отличие от США, в России до сих пор не определен уровень социального минимума. При системе социальной защиты в советский период в нем не было особой необходимости, поскольку государственное регулирование цен на потребительские товары поддерживало низкую стоимость жизненного уровня и позволяло обходиться без социального вспомоществования. В настоящее время, используя опыт западных стран, Министерства здравоохранения и социального развития России разрабатывает вопрос о создании минимума. Трудность заключается в теоретическом определении критериев: потребительской корзины или среднем уровне доходов (затрудняющие решение вопроса факторы: региональное неравенство, масштабность страны, разные климатические условия и т. д.).

Таким образом можно сделать следующие выводы:

1. Создавая новую систему социальной защиты в России, компетентные органы пытаются изучать и использовать на практике (правда, не всегда удачно) опыт социальной защиты западных стран, в том числе и США. К сожалению, российские власти недостаточно используют возможности ученых и специалистов в социальной сфере. В американской же практике подготовки законодательных предложений и проектов программ в социальной сфере исследованиям ученых уделяется самое серьезное внимание, выделяются большие средства на научно-исследовательскую работу. Результаты исследований, как правило, становятся базовым материалом для реформ.
2. Анализ американской системы социальной защиты показывает, что программы помощи неимущим способствовали расколу общества на тех, кто работает и платит налоги, и на тех, кто получает пособия. Американские налогоплательщики очень настороженно относятся к любым планам расширения непопулярных программ помощи и всегда готовы поддержать ужесточение условий предоставления пособий, особенно тех, что «заставляют получателей трудиться» (обязательные отработки).
3. Согласно оценкам некоторых экономистов, социальная помощь оказывает довольно существенное воздействие на экономическое и финансовое положение в обществе. Так, повышение среднего уровня пособий на 1 тыс. долл. США в год снижает занятость на 2–12 %, а средний срок поиска нового рабочего места удлиняется на 2,5–5 недель; социальные программы уменьшают сбережения среднего американца примерно на 20 % в год. Общие расходы на все виды помощи достигают около 190 млрд США в год (включая расхо-

¹ Пособие по безработице в России составляет 100 % минимального размера оплаты труда (около 10 долл. США в месяц).

ды местных властей, штатов и федерации). При этом в бедности проживает более 35 млн человек. Подсчитано, что на ликвидацию бедности с помощью пособий потребовалось бы 546 млрд долл. США в год (50 % годового бюджета США).

4. Сравнительный анализ основных параметров систем социальной защиты в США и в России показывает, что концепции социальной защиты в обеих странах различны. Многие вопросы организации социальной защиты еще требуют своего решения: законодательные, финансовые, кадровые и др. В силу создавшихся социально-экономических и политических условий социальная защита в России в основном ориентирована на решение проблемы «выживания» наиболее ослабленной большей части населения и из них наиболее нуждающимся, в то время как в США — на защиту от социальных рисков трудоспособного населения и на втором плане, на социальную помощь ослабленным слоям своего общества.
5. Американский опыт не дает однозначного ответа на вопрос, какие виды помощи предпочтительнее — денежные или не денежные. Чрезмерное увеличение роста денежных пособий с точки зрения инфляции столь же опасно, как и оплата услуг, стоимость которых неудержимо растет (так в США случилось с программой «Медикэйд», расходы на которую за 15 лет выросли в 4,5 раза). Наиболее перспективное направление — сбалансированное сочетание обоих видов помощи, перспективы которого просматриваются в Концепции социальной защиты, разработанной Министерства здравоохранения и социального развития России. Одновременно необходима увязка пособий и льгот в рамках компенсационных государственных программ с трудовыми усилиями их получателей.
6. Для России может быть приемлем и опыт американской системы децентрализации в социальной сфере. Хотя по новым положениям финансовые средства для решения социальных проблем направляются в распоряжение местных властей через трансферты, уровень централизованного управления еще достаточно высок. Очевидно, необходимо не просто передавать деньги, но и делегировать на места ответственность за социальные программы.

Приведенный анализ далеко не полон. Он не охватывает многие вопросы, связанные с защитой от всех социальных рисков. Главным образом, в данном сравнительном анализе мы рассматривали основные вопросы организации социальной защиты в обеих странах и высказали принципиальные соображения относительно возможностей использования зарубежного опыта в сфере социальной защиты населения, с целью обеспечения социального благополучия и качества жизни населения в России.

Литература

1. Давыдова Н. М. Депривационный подход в оценках бедности // Социс. 2003. № 6.
2. Оганян К. М. Исследование социально-экономических и политических процессов. СПб.: Изд-во СПбГИЭУ, 2006.
3. Оганян К. М. Социальная работа за рубежом. СПб.: Изд-во СПбГИСЭ, 2003.
4. Оганян К. М., Стрельцов Н. М. Занятость населения и ее регулирование. СПб.: Изд-во СПбГИСЭ, 2003.
5. Российское общество и радикальные, реформы: мониторинг социальных и политических индикаторов. М.: Academia, 2001.
6. Экономическая статистика / под ред. Ю. Н. Иванова. М.: Инфра, 2002.

УДК 340.132:347.1

В. Д. Зорькин, П. П. Глущенко

Проблемы взаимодействия органов судебной власти с законодательной и исполнительной властью в механизме защиты прав и свобод граждан

В статье рассматриваются проблемы взаимодействия органов судебной власти с иными органами государственной власти, правоохранительными и правозащитными структурами. Охарактеризовав указанные проблемы и раскрыв причины, их порождающие, авторы предлагают пути их решения. Особое внимание в статье обращено на роль и место в совершенствовании механизма взаимодействия органов судебной власти с законодательной и исполнительной властью, Конституционного Суда РФ, который одновременно является высшим надзорным и контрольным судебным органом.

Ключевые слова: судебный надзор, судебный контроль, законотворчество, законоприменение, юридическая ответственность, протест, кассация, государственно-правовая защита.

Контактные данные: Зорькин В. Д. 190000, Санкт-Петербург, пл. Декабристов, д. 1; (812) 404-33-11 | Глущенко П. П. 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 313-39-41.

The article reviews interaction problems of judicial power bodies with other bodies of government powers, law enforcement and human rights structures. After characterizing the problems and discovering their nature, the authors suggest the ways for their solution. Special attention is devoted to the role and place of Constitutional Court — which is simultaneously a supreme oversight body and controlling judicial body — in interaction mechanism improvement between judicial bodies and legislative and executive powers.

Keywords: judicial supervision, judicial control, lawmaking, law use, legal responsibility, protest, cassation, state and legal protection.

Contact information: Zorkin V. D. 190000, Saint-Petersburg, pl. Dekabristov, 1; (812) 404-33-11 | Gluschenko P. P. 190103, Saint-Petersburg, Lermontovskiy pr., 44; (812) 313-39-41.

Зорькин Валерий Дмитриевич — Председатель Конституционного Суда РФ, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

Глущенко Петр Петрович — декан юридического факультета СПбАУЭ, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

© В. Д. Зорькин, П. П. Глущенко, 2009.

Права и свободы человека и гражданина, их признание, соблюдение и защита утверждаются как основной и определяющий критерий правового характера законодательства и практики его применения. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, закрепленный в Конституции РФ, адресован всем видам государственной власти, связывает и обязывает их. Принцип связанности государства правами и свободами граждан установлен ст. 2 Конституции РФ: «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Эта обязанность вытекает из функционального назначения органов законодательной, исполнительной и судебной власти, как государственного правового механизма, обеспечивающего всеми установленными законом способами реализацию юридическими и физическими лицами своего правового статуса. Именно в этой взаимосвязи следует говорить об основных направлениях совершенствования взаимодействия между видами государственной власти. Система органов государственной власти в Российской Федерации построена таким образом, что не возникает никаких сомнений в отсутствии существенных, непреодолимых противоречий между органами законодательной, исполнительной и судебной власти при обеспечении конституционных прав и свобод граждан.

Взаимодействие властей существует в форме взаимного контроля, «сдержек и противовесов» между самостоятельными властями. При всем разделении властей в их функциональном предназначении, государство, тем не менее, пытается провести сближение по основным принципам в деятельности законодательной, исполнительной и судебной власти, связанным с обеспечением прав и свобод человека.

Законодательная власть издает законы, на основании которых действуют исполнительная и судебная власти, осуществляет бюджетный контроль, назначает или утверждает должностных лиц исполнительной и судебной властей. Президент России утверждает принятые парламентом законы, а исполнительная власть публикует и вносит в парламент проекты законов, обеспечивает их исполнение, поиск вступления в законную силу, президент назначает судей, осуществляет право помилования и вместе с Правительством, участвует в осуществлении законодательной и судебной властей. Судебная власть толкует Конституцию, может признать законы, акты правительства или их отдельные предписания не соответствующими Конституции, а иные правовые акты — закону и лишить их юридической силы, контролируя в этом смысле законодательную и исполнительную власти, а отчасти и участвуя в их осуществлении.

Вместе с тем, учитывая тот факт, о котором периодически говорится в средствах массовой информации — пока еще не изжитая коррумпированность отдельных чиновников или целых групп в органах государственной власти, а таковая присутствует без исключения во всех видах государственной власти, трудно убедить себя, что таких противоречий не существует. Существуют они как при совершении определенных действий (бездействия) чиновников так и при осуществлении ими нормотворческой деятельности на местах. В правовом государстве могущество исполнительной власти эффективно сдерживается не только конституцией и законами, но и судебными решениями. Здесь вполне допустимо ограничение деятельности и отдельных представителей законодательной власти на основании судебных решений. Вместе с тем, указанное явление, о проникновении коррупции в государственную власть, а более всего ей подвержены органы исполнительной власти, преодолеть достаточно трудно. Невозможно бороться с данным социальным явлением только при помощи органов какой-либо одной, хотя бы и судебной власти. Нельзя преодолеть данное явление и без тесного, слаженного взаимодействия всех властных структур. Возникает справедливый

вопрос. Каким же образом можно преодолеть негативные пороки общества, исходящие от власти имущих субъектов?

Эффективность деятельности органов государственной власти по удовлетворению общественных потребностей в защите конституционных прав и свобод зависит в первую очередь от скорейшего решения в законодательной форме следующих задач:

- а) создания механизма эффективного взаимодействия между законодательной, исполнительной и судебной видами государственной власти, начиная с процесса разработки законопроектов до обобщения практики правоприменения, включая проверку судами соответствия нормативных правовых актов конституционным законам, законам и иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу;
- б) отладки механизма обеспечения единства подхода в правотворческой и правоприменительной деятельности всех правоохранительных и правозащитных систем в целях обеспечения стабильности правопорядка;
- в) разработки законодательными органами государственной власти мер государственной поддержки судебной системы, направленных на создание условий для максимально эффективного удовлетворения общественных потребностей в сфере правосудия;
- г) выработки в системе исполнительных органов власти надежного механизма обеспечения незамедлительной реализации судебных постановлений, касающихся всех государственно-властных структур и их должностных лиц;
- д) закрепления для судей надежных гарантий от вмешательства в судебную деятельность индивидуальных представителей законодательной и исполнительной власти, (полностью исключив из практики судов «телефонное право»);
- е) совершенствования государственно-правового механизма обеспечения дополнительными гарантиями социальной защиты судей, работников аппаратов судов и членов их семей;
- ж) создания системы гарантий для лиц, способствующих осуществлению правосудия в рамках выполнения гражданского долга перед обществом (для свидетелей, экспертов, присяжных и арбитражных заседателей, общественных защитников, общественных обвинителей и др.).

В современном правовом государстве почтительное отношение всех граждан, не исключая должностных лиц государственного аппарата управления, к судебной власти имеет столь же важное значение, как и уважение к закону. Но как отмечает французский профессор Ж. Шевалье, конструкция «правовое государство» чрезвычайно сложна и дает гамму контрастирующих измерений. С одной стороны, «право апеллирует к государству, когда необходимо определить конечные цели правового вмешательства (например, цели правосудия), или его способ (процессуальные формы), или силу нормативного воздействия (характер принудительных санкций), с другой стороны, наоборот, государство апеллирует к праву не только потому, что мощь государства выражается в совокупном действии обязательных для исполнения всеми гражданами правовых норм, но и потому, что государство целиком связано правом, его институты облачены в правовую оболочку так, что фактор юридизации выступает в качестве отличительной черты государства как формы политической организации общества»¹.

Важнейшим направлением взаимодействия государственных властей в условиях развивающихся рыночных отношений несомненно является защита, прежде

¹ Chevalier J. L'Etat di droit // Revue di droit public. 1988. № 2. P. 316.

всего, социальных прав граждан, наиболее подверженных ущемлениям. Социальная политика сегодняшней демократической России декларирует две основные задачи: во-первых, защиту наиболее уязвимых слоев населения от жесткого воздействия формирующегося рынка; во-вторых, содействие экономической активизации различных слоев населения и на этой основе — способствование освобождению государства от функции непосредственного «опекуна» своих граждан, преодолению советского наследия государственного патернализма в социальной сфере¹. Эти принципы социальной политики и, соответственно, подходы к решению задач социальной защиты граждан согласно новому для нас пониманию требований социальной справедливости, равенства и свободы находят отражение в деятельности законодательной, исполнительной и судебной властей.

Социальная проблематика весьма заметна в деятельности органов всех видов власти. Так, объектом контроля Конституционного Суда РФ, отмечает Н. С. Бондарь, за 10-летний период существования стали более 30 федеральных правовых актов, регламентирующих отношения в данной сфере (это примерно четверть от общего числа проверенных). Социальные вопросы в той или иной мере получили отражение в 40 постановлениях Конституционного Суда (25 % от принятых), в которых, в частности, интерпретировались конституционные положения, касающиеся:

- социального обеспечения (в связи с необходимостью гарантирования минимального материального обеспечения государственным пособием гражданам, имеющим детей, обеспечения выплатами и социальными льготами — гражданам, пострадавшим от катастрофы на Чернобыльской АЭС);
- пенсионной системы (в части дифференциации прав на получение пенсии мужчинами и женщинами, недопустимости установления неравного статуса пенсионеров в зависимости от вида получаемой ими пенсии, необоснованного ограничения права осужденного на пенсию и права на трудовую пенсию граждан, выехавших на постоянное жительство за пределы Российской Федерации, пенсионного обеспечения граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС);
- возмещения вреда, ущерба и расходов в связи с: а) незаконными действиями государственных органов и должностных лиц, включая судебные решения; б) техногенными катастрофами и экологическими бедствиями; в) политическими репрессиями;
- права на жилище (недопустимость его ограничения в зависимости от регистрации и в случае временного отсутствия нанимателя, перевода жилого помещения в нежилое; судебная защита права на жилище при выселении в административном порядке; жилищные субсидии гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера, и т. д.);
- права на образование (по поводу пределов гарантированности получения бесплатного высшего образования, соотношения права на получение высшего образования и обязанности нести военную службу, способов реализации права на получение высшего образования);
- труда и статуса безработных (в связи с возрастными ограничениями права на труд, судебной защитой этого права; ограничениями права свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности

¹ Бондарь Н. С. Конституционный Суд Российской Федерации — гарант социальных прав граждан // Право и власть. 2002. № 2. — Публикация подготовлена по материалам выступления в г. Баден-Баден (ФРГ) в рамках Диалога между представителями высших органов правосудия и прокуратуры России и Германии (январь 2002 г.).

и профессию; выплатой пособия по временной нетрудоспособности и предоставлением защиты от безработицы и т. д.). И этот перечень социальной проблематики в деятельности Конституционного Суда РФ можно было бы продолжить.

Эти же вопросы постоянно являются предметом пристального внимания других судов, органов законодательной и исполнительной власти. С начала 2000 г. по вопросам, так или иначе связанным с социальной защитой населения на федеральном уровне принято более 200 нормативных правовых актов¹. Вопросы судебной защиты социальных прав граждан относятся, вне всякого сомнения, к наиболее актуальным и значимым проблемам защиты прав и свобод человека и гражданина, но в то же время остаются в числе наименее разработанных с точки зрения теории и практики современного конституционализма. Поэтому оценка и анализ соответствующих проблем в сравнительно-правовом плане, с позиций накопленного судебного опыта защиты социальных прав, представляют несомненный интерес.

Основные направления деятельности органов государственной власти по социально-правовой защите граждан необходимо рассматривать в общем русле реализации конституционных принципов социального правового государства в новых условиях социально-экономического и политического развития России. Большинство обращений по вопросам социально-правовой защиты граждан находят свое разрешение на уровне органов исполнительной власти, тем не менее, значительная их часть наталкивается на бюрократические препоны отдельных чиновников, с последующим разрешением данных вопросов в судах общей юрисдикции, арбитражных судах и Конституционном Суде РФ². При этом нельзя не учитывать, что применительно к российской действительности с ее советским социалистическим наследием, социальные права в общественном сознании традиционно обладают повышенной ценностью в сравнении с другими правами: опросы стабильно показывают, что людей больше волнуют вопросы зарплаты, пенсий, пособий, безработица, жилье и заметно меньше — гражданские и политические права. Не случайно абсолютное большинство дел по вопросам социальной защиты рассматривались Конституционным Судом РФ в порядке конкретного, а не абстрактного нормоконтроля по жалобам граждан. В чем заключаются основные характеристики сложившейся на основе Конституции системы социальной защиты граждан РФ³ и, соответственно, какова роль здесь каждой из трех ветвей власти в реализации и развитии конституционной концепции социальной защиты граждан?

Ответ на эти вопросы связан с рядом дискуссионных проблем. Во-первых, это вопрос о пределах конституционного регулирования социальных отношений вообще и социальной защиты граждан в частности. Во-вторых, это не новый, но имеющий различные варианты решения вопрос о юридической природе, возможностях прямого применения конституционных норм о социальных правах граждан и, соответственно, о юридической силе корреспондирующих материально-финансовых обязательств государства перед гражданами в социальной сфере. В-третьих, это весьма важный и не менее дискуссионный вопрос о пределах административной и судебной защиты социальных прав граждан, в том числе о возможностях конституционного правосудия в решении проблем социальной защи-

¹ См.: Официальная версия ИПС «Консультант+», август 2005.

² Глуценко П. П., Кикоть В. Я. Социально-правовая защита конституционных прав, свобод и интересов граждан в РФ. СПб.: Изд-во СПбАУЭ, 2006.

³ Глуценко П. П., Кикоть В. Я. Теория и практика социально-правовой защиты конституционных прав, свобод и интересов граждан в РФ: учебник. М., 2006.

ты граждан. Речь идет, в частности, о том, в какой мере и каким образом органы государственной власти должны учитывать при разрешении конкретных дел о конституционности норм социального законодательства материально-финансовые возможности государства; содержит ли Конституция достаточные нормативно-правовые ориентиры для законодательной и исполнительной власти в социальной сфере, которыми могли бы и должны руководствоваться органы правосудия, в том числе и Конституционный Суд при осуществлении конституционного контроля в данной сфере. Наконец, в-четвертых, это вопрос о механизмах реализации судебных постановлений по социальным вопросам, решение которых имеет не только правовой, но, прежде всего, финансово-экономический характер. И это далеко не исчерпывающий перечень вопросов. В рамках обозначенных проблем важно не оставить без внимания прежде всего те аспекты, которые имеют, как представляется, общеметодологическое значение для судебного контроля в сфере социально-правовой защиты граждан.

Конституция РФ позволяет выявить достаточно сложные системно-иерархические связи нескольких уровней конституционных институтов социальной защиты граждан. В своей совокупности они составляют нормативно-правовую основу практической деятельности судов РФ по осуществлению судебного контроля в данной сфере. Это¹: а) социальные институты конституционного строя (к ним относятся, прежде всего, конституционные идеи и положения о социальном государстве, гражданском обществе, системе социальных служб, о человеке и его правах как высшей ценности и некоторые другие); б) социальные институты конституционного статуса личности (на первом месте здесь — институт равенства в различных формах проявления, а далее — социальные права граждан); в) наконец, это компетенционные конституционно-правовые институты социальной защиты граждан (они определяют конституционные основы разграничения законодательной и исполнительной компетенции в социальной сфере на различных уровнях деятельности публичной власти по социальной защите граждан, что особенно важно для федеративного государства; для большей ясности можно сослаться хотя бы на одно положение — ст. 72, п. «ж» Конституции РФ, которым устанавливается, что «социальная защита, включая социальное обеспечение», находится «в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации»²). Конституция РФ закрепляет, таким образом, несколько уровней конституционного обоснования системы социальной защиты граждан, что создает достаточно широкую нормативно-правовую базу для осуществления конституционного контроля в данной сфере не только со стороны органов судебной защиты, но и со стороны иных государственных органов. Заметную роль здесь могли бы сыграть, прежде всего, органы прокуратуры.

Следует обратить особое внимание на то, что в процессе осуществления правовой реформы произошли серьезные изменения концептуального подхода к определению взаимоотношений суда и прокуратуры, закрепленные ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», ГПК РФ и АПК РФ. Концепция развития прокуратуры Российской Федерации в данный период исходит из необходимости безусловного обеспечения независимости судебной власти и базируется не на

¹ Бондарь Н. С. Конституционный Суд Российской Федерации — гарант социальных прав граждан // Право и власть. 2002. № 2. — Публикация подготовлена по материалам выступления в г. Баден-Баден (ФРГ) в рамках Диалога между представителями высших органов правосудия и прокуратуры России и Германии (январь 2002 г.).

² Глуценко П. П., Кикоть В. Я., Степанов Д. Ю., Гревцов О. В. Государственно-правовая защита конституционных прав, свобод и законных интересов граждан в РФ: юридический справочник. СПб.: Изд-во СПбАУЭ, 2007.

надзоре прокурора за рассмотрением гражданских дел, а на профессиональном взаимодействии прокуратуры и судебных органов в целях обеспечения объективного рассмотрения гражданского дела и вынесения законного и обоснованного судебного решения. Основные аспекты взаимодействия прокуратуры и суда проявляются во внешнем контроле за судебной деятельностью и деятельностью прокуратуры, в соотношении правозащитной функции прокуратуры и суда, во взаимодействии прокуратуры с ветвями судебной власти¹.

При разработке концепции взаимодействия суда и прокуратуры учитывались задачи, стоящие перед этими органами, которые во многом совпадают. Во-первых, судебная власть обеспечивает защиту конституционных прав и свобод гражданина. Реализация аналогичной задачи осуществляется и прокуратурой, чем объясняется выделение законодателем надзора за соблюдением прав и свобод человека в качестве самостоятельного направления деятельности прокуратуры (гл. 2 ФЗ «О прокуратуре РФ»). Анализ статистических данных позволяет сделать вывод, что количество обращений граждан в прокуратуру, которая в ряде случаев имеет возможность защитить нарушенные права человека самостоятельно присущими ей методами либо обратиться в поддержку интересов гражданина в суд; и обращений граждан непосредственно в суд сопоставимы.

В современных условиях реформирования судебной власти, наличия организационных, финансовых и иных проблем, значительной загруженности судей, подчас их слабой компетентности, о чем мы уже говорили, не следует отказываться от положительно зарекомендовавшего себя института рассмотрения прокуратурой жалоб и обращений граждан, в том числе с использованием прокурором судебных способов защиты нарушенных прав.

Одной из предусмотренных федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», ГПК и АПК РФ, мерой реагирования прокурора на выявленные нарушения закона является обращение прокурора в суд (общей юрисдикции или арбитражный) с иском или заявлением в защиту государственных или общественных интересов, проявляющихся, как правило, в защите права конкретного субъекта, чаще гражданина. Прокуроры обязаны инициировать возбуждение производства по гражданскому делу в суде, когда спор приобрел государственную или общественную значимость, имеет принципиальный характер, затрагивает интересы регионов, значительной части населения или крупных трудовых коллективов.

Выступать в защиту чужих интересов прокурор обязан в первую очередь, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд и отстаивать свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение (см.: ст. 27 федерального закона «О прокуратуре РФ», ст. 45 ГПК РФ, ст. 52 АПК РФ).

При реализации данного полномочия прокуроры используют его как эффективный способ устранения в судебном порядке нарушений законов, пресечения правонарушений, защиты прав граждан и охраняемых законом интересов организаций. Именно здесь в единстве цели, связанной с защитой прав, свобод и законных интересов граждан прослеживается полное взаимодействие судебных органов и органов прокуратуры. Во-вторых, не следует забывать о существовании большого количества нормативных актов, которые подчас противоречат,

¹ Прокудина Л. А. Суд и прокуратура: проблемы взаимодействия в условиях проведения судебно-правовой реформы // Арбитражный и гражданский процесс. 2002. № 5.

дублируют друг друга, принимаются под давлением узкогрупповых или ведомственных интересов.

В подобных условиях создаются возможности для произвольного выбора и использования тех правовых актов, которые устраивают интересы определенных групп или отдельных субъектов хозяйствования, при «воздействии» на судью или иной правоприменительный орган, который по своему, а иногда и не по собственному усмотрению, может выбирать норму, представляющуюся ему наиболее приемлемой. Как указывается в юридической литературе, законы не всегда вполне адекватно выражают право, поэтому следует различать правовые и неправовые законы, которые не должны приниматься законодателем и применяться судами¹. И которыми, естественно нарушаются права и законные интересы физических или юридических лиц.

В этих условиях судебный контроль за состоянием российской правовой системы стал первоочередной задачей правосудия. Весьма существенную роль в этой деятельности оказывают органы прокуратуры как важнейшие государственные органы правоохраны и обеспечения законности. Прокуратура, осуществляя функции надзора за соблюдением и исполнением законов, т. е. за правоприменением, обладает огромным фактическим материалом, позволяющим проанализировать и выявить «слабые места» и противоречия современного правового поля, чтобы своевременно исправить подобные «дефекты».

Для устранения выявленных разногласий между актами местного законодательства и федеральными законами прокуроры используют такую меру реагирования, как протест. Однако часто эта мера прокурорского реагирования оказывается неэффективной. Тогда прокуроры обращаются с соответствующими заявлениями в суды общей юрисдикции или в отдельных случаях в арбитражные суды.

Современный перечень полномочий прокуроров, к сожалению, не позволяет им инициировать конституционное судопроизводство, хотя при осуществлении основной надзорной функции прокуратуры накапливается значительный объем фактического материала, дающего основание ставить вопросы о соответствии федеральных законов (чаще — их отдельных норм) положениям Конституции РФ. В научной юридической литературе неоднократно выдвигались предложения о наделении прокуратуры правом обращения в Конституционный Суд РФ с соответствующими заявлениями и участия в их рассмотрении². Давно назрела необходимость положительного решения этой проблемы.

В-третьих, судебная власть призвана воздействовать на экономические отношения своими средствами, защищая интересы отдельного человека, предпринимателя и общества. Судебная власть обеспечивает соблюдение определенных правовыми нормами прав и обязанностей участников экономических отношений. В реализации этой задачи важную помощь суду оказывает прокуратура. Последняя присущими ей методами выявляет нормативные акты, противоречащие Конституции РФ, и способствует их устранению, предъявляет в суды заявления и иски в защиту нарушенных прав конкретных лиц, когда при этом затронуты государственные или общественные интересы³.

¹ Жилин Г. Соотношение права и закона // Российская юстиция. 2000. № 4.

² Андреев Б. В., Бессарабов В. Г. Прокуратура в политической системе современной России. М., 1999. С. 29–30; Бойков А. Д., Скворцов К. Ф., Рябцев В. П. Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры (в условиях переходного периода). М., 1998. С. 23–24.

³ Прокудина Л. А. Участие прокурора в гражданском и арбитражном процессе как один из факторов государственно-правового регулирования предпринимательства // Предпринимательство: пределы государственно-правового вмешательства. Материалы конференции. М., 2001. С. 163–167.

Участие прокурора в арбитражном процессе рассматривается как действенное средство укрепления законности и предупреждения правонарушений в экономической сфере, защиты государственных и общественных интересов, нарушенных или оспариваемых прав участников предпринимательской деятельности.

Осуществляя правосудие — государственную деятельность, направленную на рассмотрение и разрешение правовых конфликтов, суд становится основным гарантом правопорядка и законности, защиты прав, свобод и законных интересов человека. Реализуя определенные в законе о прокуратуре (ч. 2 ст. 1) приоритетные цели обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, прокуратура самостоятельно, а также во взаимодействии с судом осуществляет важную правозащитную функцию. Активное профессионально грамотное участие прокуроров в судебной деятельности — важная гарантия законности и эффективности судопроизводства¹.

Полнота осуществления конституционных и иных социальных прав граждан в решающей степени зависит от состояния экономики. Конституция же содержит только общие установки в данной сфере; законодательство (оно включает десятки федеральных законов, регламентирующих трудовые, жилищные, пенсионные, иные социальные отношения), развивая эти установки, создает механизмы реализации социальных прав. Конечно же, основным механизмом реализации гражданами своих конституционных и социальных прав являются органы исполнительной власти, основной задачей которых, по своему функциональному предназначению и является обеспечение реализации гражданами своих прав. Однако трудно быть абсолютно уверенным в непогрешимости органов исполнительной власти относительно бескомпромиссного исполнения ими своего функционального назначения. О чем свидетельствует значительное количество жалоб, поступающих от граждан, как в суды общей юрисдикции, так и арбитражные суды на действия (бездействия) органов государственного управления или на их должностных лиц. Роль же суда как одного из институтов социальной защиты граждан состоит в том, чтобы гарантировать правовое согласование и разграничение социально-политических интересов граждан и органов исполнительной власти.

25 мая 2005 г. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, согласно принципов конституционного партнерства, в своем постановлении² ориентировал все органы государственной власти на выработку мероприятий по взаимодействию в вопросах реализации государственной политики России, в том числе по вопросам:

- соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- развития личности и гражданского общества в целом;
- совершенствования правовых основ развития России как демократического государства, исповедующего приоритетность обеспечения правовых гарантий государственной защиты прав и свобод граждан;
- упорядочения системы разграничения полномочий между уровнями власти;
- повышения эффективности государственного управления;
- укрепления законности и развития политической системы, повышения роли партий в формировании государственной политики;

¹ Прокудина Л. А. Суд и прокуратура: проблемы взаимодействия в условиях проведения судебно-правовой реформы // Арбитражный и гражданский процесс. 2002. № 5.

² См.: Официальная версия ИПС «Консультант+», август 2005. Текст документа в официальных источниках опубликован не был.

- повышения эффективности правосудия и расширения доступа граждан к принятым судебным актам;
- приоритетного осуществления социальной политики, в том числе из необходимости повышения уровня жизни населения, решения демографических проблем, улучшения ситуации в сфере науки, образования, здравоохранения, борьбы с алкоголизмом и наркоманией, формирования здорового образа жизни;
- укрепления международного авторитета России;
- выполнения международно-правовых обязательств Российской Федерации;
- отстаивания российских внешнеполитических и внешнеэкономических интересов, развития сотрудничества приграничных регионов с территориями соседних государств, международной поддержки и обеспечения прав соотечественников за рубежом. Указанные вопросы должны стать общей заботой всех органов государственной власти в процессе их взаимодействия при обеспечении защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Сюда же, по нашему мнению, следовало бы отнести и вопросы, связанные с упрощением возможности реализации гражданами своих конституционных прав через органы государственной власти, и информационный взаимообмен по вопросам нормоконтроля, и расширение гласности в связи с нарушениями, допускаемыми законодательной, исполнительной или судебной властью в процессе реализации гражданами своих конституционных прав, свобод и законных интересов.

Следует согласиться с мнением В. Руднева, справедливо подметившим, что эффективное функционирование судебной государственной власти в Российской Федерации сдерживается отсутствием органа, координирующего деятельность всех субъектов, являющихся носителями федеральной судебной власти — Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, стоящего во главе системы судов общей юрисдикции, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, возглавляющего систему арбитражных судов. В связи с этим, «актуальным является создание в рамках судебной ветви государственной власти специального органа — Высшего совета судебной власти, основной функцией которого могла бы стать, с одной стороны, координация деятельности всех судебных органов по обеспечению стабильности правового порядка, с другой стороны — осуществление взаимодействия судебной власти с исполнительной и законодательной властями в интересах общества и государства в целом. Тем более, что опыт создания таких органов имеется во многих европейских странах (Генеральный совет судебной власти — в Испании, Высший совет магистратуры, возглавляемый Президентом Республики, — в Италии и т. п.)»¹.

Нам представляется, что такой, координирующий орган должен быть создан не только в рамках судебного вида государственной власти, но и при взаимодействии законодательной, исполнительной и судебной властей, как Высший Государственный Координационный Центр, с определением соответствующих целей, задач и функций взаимодействия.

¹ Руднев В. Федеральная целевая Программа «Организационное обеспечение деятельности арбитражных судов на период до 2010 года // Российская юстиция. 2000. № 11.

И. А. Шувалов

Правовое регулирование реализации конституционных прав граждан в сфере культурно-досуговых отношений

Автор всесторонне характеризует институт правового регулирования культурно-досуговых учреждений, объем их полномочий и предметов ведения в сфере обеспечения реализации и защиты конституционных прав граждан на использование возможностей учреждений культуры, доступ к культурным ценностям, памятникам истории, культурному наследию. В статье раскрыты содержание и особенности культурно-досуговых правоотношений, порядок и особенности взаимоотношений между субъектами указанной деятельности, дана классификация источников правовой регламентации деятельности КДУ, показан механизм взаимоотношений между субъектами и участниками культурно-досуговых правоотношений.

Ключевые слова: правовая регламентация; правовой статус, культурно-досуговые правоотношения, юридическая ответственность, правонарушение культурно-досугового характера, свобода мысли, культурное наследие.

Контактные данные: 191002, Санкт-Петербург, Щербakov пер., д. 1–3; (812) 319-38-58.

The author gives a comprehensive characteristics to the legal regulation of culture and leisure establishments, the volume of their responsibilities and subjects of their authority in the sphere of citizens' constitutional right protection and provision concerning use of possibilities of cultural establishment, access to the cultural values, historical monuments, cultural heritage. The article discovers nature and specific features of culture and leisure legal relationship, order and interaction peculiarities of the subject of the activity mentioned, gives classification of culture and leisure establishments legal regulation sources, shows interaction mechanism between subjects and participants of culture and leisure legal relationship.

Keywords: legal standards, legal status, culture and leisure legal relationship, legal responsibility, culture and leisure wrongdoing, freedom of thought, cultural heritage.

Contact information: 191002, Saint-Petersburg, Scherbakov per., 1–3; (812) 319-38-58.

Под *правовым регулированием* понимается процесс воздействия норм права на общественные отношения в интересах их оформления, организации и оптимального функционирования¹. Сущность правового регулирования составляет процесс взаимосвязи, взаимодействия норм права и общественных отношений. Нормы права, как установленные государством общие обязательные правила

Шувалов Игорь Альбертович — заместитель Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге.

© И. А. Шувалов, 2009.

¹Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс // Правоведение. 2000. № 4. С. 34.

поведения, в гносеологическом плане представляют собой концентрированный итог сложного и противоречивого процесса научного познания мира, социальных процессов. В них отражаются законы и закономерности природы, общества, мышления. Гносеологическая сторона норм права характеризует право как специфическую форму познания действительности. Она, эта сторона, воплощает в себе опосредованный социальный опыт человечества, его лучшие достижения во всех сферах деятельности. Степень адекватности отражения нормами права объективных социальных процессов, представляющих собой разнородные многоуровневые связи и отношения между людьми, является необходимым условием той или иной меры эффективности воздействия норм права на общественные отношения. Но указанная сторона является лишь предпосылкой, необходимым условием правового регулирования.

Определяющей и решающей стороной реального воздействия норм прав на общественные отношения является социально-деятельная, социально-политическая сторона. Эта сторона отражает объективно сложившиеся отношения и противоречия между людьми в процессе производства, повседневной деятельности. В социально-политическом плане нормы права являются не чем иным, как официальной государственной формой разрешения социальных противоречий, равной мерой, применяемой к разным людям¹ и социальным общностям. Они являются результатом борьбы разных социальных сил с порой противоположными интересами и социально-целевыми установками. В нормах права закрепляется и реализуется воля тех социальных общностей и сил, которые господствуют в данном обществе экономически и политически. Эта воля реализуется в конкретных общественных отношениях посредством применения норм права.

Общественные отношения — это разнообразные связи между людьми в процессе их общежития и деятельности. Закрепление, формализация, организация и реализация этих связей в нормах права и в деятельности людей путем их применения в виде юридических предписаний, дозволений, запретов, велений, ограничений и императивов поведения и составляет сущность правового регулирования. Процесс правового регулирования — сложный формализованный в законе процесс нормотворчества, опубликования, изучения, усвоения и применения норм права. Стрежневым элементом этого механизма являются субъекты правоотношений и правоприменения, т. е. государство в лице его законодательных, исполнительных (правоприменительных, правоохранительных) и судебных органов, физические и юридические лица. Их согласованная посредством применения норм права целенаправленная деятельность по исполнению предписаний, дозволений, запретов, ограничений и императивов, содержащихся в законе, является завершающей и решающей стадией правового регулирования, глубинной основой его сущности.

Правовое регулирование охватывает все сферы общественной жизни. Но с учетом того, что общественная жизнь сложна, включает разнородные и многоуровневые сферы общественных отношений, то и правовое регулирование осуществляется с учетом характера, специфики и особенностей конкретной сферы этих отношений. Это в полной мере относится и к правовому регулированию сферы культуры, прав и свобод в этой сфере.

Специфика правового регулирования прав и свобод человека в сфере культуры определяется объектом и предметом регулирования этой сферы. Объектом правового регулирования прав и свобод в сфере культуры являются общественные отношения в процессе производства и воспроизводства материальных и духов-

¹ Ленин В. И. Государство и революция // Полн. собр. соч. Т. 33. С. 93.

ных социальных эталонов общественного сознания, мышления и деятельности, обеспечивающих социально необходимые пределы волеизъявления, оптимальные формы и способы реализации потребностей и интересов человека, личности. Предметом правового регулирования прав и свобод в сфере культуры являются вся совокупность материальных благ и духовных ценностей, формирующих и реализующих предусмотренные законом социально полезные и необходимые пределы, формы и способы волеизъявления, поведения и деятельности по удовлетворению потребностей и интересов человека, личности, гражданина. Правовое регулирование прав и свобод в сфере культуры — это воздействие норм права на общественные отношения в процессе производства и воспроизводства материальных благ и духовных ценностей, формирующих и реализующих предусмотренные законом социально полезные и необходимые пределы, формы и способы волеизъявления, поведения и деятельности по удовлетворению потребностей и интересов человека и гражданина.

Источники правового регулирования прав и свобод в сфере культуры — это нормативно-правовые акты, содержащие систему норм права, регулирующих процесс производства и воспроизводства материальных благ, духовных ценностей и эталонов, формирующих и реализующих социально полезные и необходимые пределы, формы и способы волеизъявления, поведения и деятельности по удовлетворению потребностей и интересов человека и гражданина. Сфера культуры охватывает общественные отношения в самых разных областях общественной жизни — производственно-экономической, социальной, политической и духовной. Распространенная точка зрения на культуру как относительно самостоятельную сферу общественной жизни¹ соответствует действительности лишь в плане ее относительной обособленности от других сфер этой жизни. В своей сущности культура сводится к эталонным моделям социального знания, поведения и деятельности. И как эталонные модели знания, поведения и деятельности она присуща и производству, и его результатам — орудиям и средствам труда, производимым материальным и духовным благам и ценностям. Она характерна и для экономики, и для политики, социальной сферы, науки, идеологии и т. д.

В то же время как лучшие для данного общества модели знания (сознания), поведения и деятельности в своей совокупности, взаимосвязи и взаимодействии она представляет собой систему таких моделей, которые образуют новое качество и относительно самостоятельную и сферу общественной жизни, и систему общественных отношений — отношений в сфере культуры. Составной их частью являются общественные отношения по реализации прав и свобод человека и гражданина в этой сфере. Имея в виду, что человек, личность, ее права и свободы являются высшей социальной ценностью и ответственностью государства и общества, то и охрана и защита этих прав требует целого комплекса субъектов, средств, способов и форм деятельности. Следовательно, и правовое регулирование этой деятельности, а также источники норм права, регулирующие отношения в сфере этой деятельности, являются комплексными и системными.

Система источников, регулирующих права и свободы человека и гражданина в сфере культуры, включает следующие нормативно-правовые акты: Конституция и конституционные законы РФ, Конституции, законы субъектов федерации, Нормативно-правовые акты РФ и ее субъектов.

Ключевыми федеральными законами и нормативно-правовыми актами, регулирующими права граждан РФ в сфере культуры, являются: Основы зако-

¹ Музеи Московского Кремля — Хроника научной жизни. 2005. 9 апреля // www.kreml.ru/ru/main/science/conferences/2005/bigBrends/inf (2008).

нодательства Российской Федерации о культуре¹; Об образовании²; О мерах по усилению государственной поддержки культуры и искусства в Российской Федерации³; О библиотечном деле⁴; О народных художественных промыслах⁵; О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации⁶; О грантах Президента Российской Федерации для поддержки творческих проектов общенационального значения в области культуры и искусства⁷; О государственной поддержке театрального искусства в Российской Федерации⁸; О дополнительных мерах государственной поддержки культуры и искусства в Российской Федерации⁹; Об охране и использовании памятников истории и культуры¹⁰; О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию»¹¹.

В РС(Я) важнейшими законодательными актами о правах граждан в сфере культуры являются: Конституция Республики Саха (Якутия); О библиотечном деле; Об обязательном экземпляре документов; О музейном фонде и музеях Республики Саха (Якутия); Об архивном фонде Республики Саха (Якутия) и архивах; О государственной охране памятников истории и культуры РС(Я); Об особо ценных объектах национального культурного достояния народов РС(Я); О меценатах и меценатской деятельности.

Конституция РФ содержит основополагающие нормы о правах и свободах в сфере культуры. Она устанавливает право каждого на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Вместе с этим правом Конституция предусматривает обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры¹². Конституционное право на овладение и использование

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3612-1 (с изменениями и дополнениями от 23.06.1999 г.) // Гарант. Платформа F1 (2008).

² Федеральный закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 i (с изменениями и дополнениями от 24 декабря 1993 г., 13 января 1996 г., 16 ноября 1997 г., 20 июля, 7 августа, 27 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г., 13 февраля, 21 марта, 25 июня, 25 июля, 24 декабря 2002 г., 10 января, 7 июля, 8, 23 декабря 2003 г., 5 марта, 30 июня, 20 июля, 22 августа, 29 декабря 2004 г., 9 мая, 18, 21 июля, 31 декабря 2005 г., 16 марта, 6 июля, 3 ноября, 5, 28, 29 декабря 2006 г., 6 января, 5, 9 февраля, 20 апреля, 26, 30 июня, 21 июля, 18, 24 октября, 1 декабря 2007 г., 28 февраля 2008 г.) // Гарант. Платформа F1 (2008).

³ Указ Президента РФ от 1 июля 1996 г. № 1010 (с изменениями и дополнениями от 25 сентября 1999 г.; 8 февраля 2001 г.) // Гарант. Платформа F1 (2008).

⁴ Закон Ленинградской области от 2 апреля 2008 г. № 18-оз «О региональной целевой программе «Культура Ленинградской области» на 2008–2010 годы» (Принят Законодательным собранием Ленинградской области 27 февраля 2008 г.). Библиотека и закон: Справочник. М.: Либерея, 1996. С. 42–52; Мачнева М. В. Об авторских произведениях в периодических печатных изданиях // Гражданин и право. 2007. № 11.

⁵ Федеральный закон Российской Федерации от 26 мая 1996 г. N 54-ФЗ (в ред. Постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 25 января 2001 г. № 1073-III ГД) // Гарант. Платформа F1 (2008).

⁶ Федеральный закон от 26 мая 1996 года. М.: Юрид. лит., 1996 (в ред. Постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 25 января 2001 г.) // Гарант. Платформа F1 (2008).

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 17 мая 1996 г. № 782-р.

⁸ Постановление Правительства РФ от 25 марта 1999 г. № 329.

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 17 мая 1996г. № 782-р // Российская газета. 1993. 21 ноября. С. 6.

¹⁰ Закон РСФСР от 15.12.78 г. // СЗ РСФСР. 1979. С.76–79.

¹¹ Закон Российской Федерации от 12.04.99 г.

¹² Конституция РФ. Ст. 44. Ч. II.

культурных ценностей означает, что государство принимает на себя обязанность обеспечить своим гражданам: свободный доступ к культурным ценностям, возможность предъявления к соответствующим органам власти и управления требований о таком доступе; гарантии пользования учреждениями культуры и досуга; эффективные средства юридической защиты этих прав. Доступ к культурным ценностям и пользование учреждениями культуры определяется как право на приобщение к культурным ценностям¹. Ограничения такого доступа возможны по соображениям секретности или особого режима пользования ими и устанавливаются законодательством РФ.

Конституции РФ провозглашает обязанность каждого заботиться о сохранении культурного наследия². Культурное наследие — это достижения культуры предыдущих поколений народов России и других стран³. Частью культурного наследия является историческое наследие, то есть памятники истории России (СССР). Забота о сохранении культурного наследия выражается в конкретных мерах, не допускающих его утрату или бесхозяйственное содержание. Обязанность беречь памятники истории и культуры также адресуется каждому. Памятниками являются: памятники истории, памятники культуры, памятники искусства, памятники археологии, памятники природы, памятники истории техники, памятники военного дела, памятники хозяйства, памятники быта. Памятники истории — это сооружения и места, связанные с важнейшими событиями в жизни народов СССР, РСФСР и Российской Федерации, признанные и охраняемые государством в качестве значительных или знаменательных. Памятники культуры — это памятники архитектуры, искусства, археологии, природы. Памятники архитектуры — гражданские и культурные здания, кремли, крепости, дворцы, усадьбы, парки, руины и останки древних сооружений, триумфальные арки, мосты, надгробные памятники, мавзолеи и пр., а также связанные с ними произведения монументальной живописи, скульптуры, прикладного и садово-паркового искусства. Памятники искусства — произведения станковой живописи и скульптуры, произведения графики и предметы декоративного искусства, находящиеся в государственных учреждениях и хранилищах, а также скульптурные памятники и пр. Памятники археологии — древние курганы, городища, свайные постройки, остатки древних городов, земляные валы, рвы, следы строительных каналов и дорог, древние кладбища, могильники, могилы, древние надмогильные сооружения, дольмены, менгиры, кромлехи, каменные бабы и пр., древние рисунки и надписи, высеченные на камнях и скалах, места находок костей ископаемых животных (мамонтов, носорогов и пр.), а также находимые древние предметы. Памятники природы — разнообразные уникальные природные объекты — растительного и животного мира. Памятники истории техники — любые уникальные технические сооружения и конструкции прошлого. Памятники военного дела — оригинальные уникальные образцы оружия и военной техники. Памятники хозяйства и быта — уникальные и оригинальные предметы, используемые в домашнем хозяйстве и в быту.

Списки памятников и меры по их содержанию и сохранению утверждаются Правительством РФ или субъектов федерации, а также органами местного самоуправления⁴. Существенные признаки любых памятников — их уникальность,

¹ Основы законодательства Российской Федерации о культуре: Федеральный закон Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3612-1 (с изменениями от 23.06.99 г.). Ст.12.

² Там же. Ст. 44. Ч. 3.

³ Основы законодательства Российской Федерации о культуре. Ст. 3.

⁴ Об охране и использовании памятников истории и культуры: Закон РСФСР от 15 декабря 1978 г. с изменениями и дополнениями от 18 января 1985 г.

оригинальность, значимость на определенном уровне для истории или культуры, признание и закрепление (регулирование) этой значимости государством в соответствующих нормативных актах. Конституция гарантирует, как говорилось, свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания, а также охрану интеллектуальной собственности¹. Гарантии свободы творчества предполагают не обещания и декларации, а действительность, по крайней мере, таких основополагающих прав человека, обеспечивающих указанные гарантии, как: право на получение бесплатного образования; право на труд и на получение достойного вознаграждения за свой труд; право на свободу мысли и слова; надежные гарантии и механизм реализации этих прав.

К сожалению, право на получение образования и право на труд ограничено законами рынка и на практике реализуется лишь частично. Рыночная конкуренция неизбежно порождает безработицу, неполную занятость². В РФ в 2002 г. насчитывалось до 4 млн бомжей³, более 25 % детей не посещали школу⁴. Не лучше, если не хуже, выглядит эта картина и в настоящее время. В Республике Саха (Якутия) на май 2008 г. «многие дети» находятся без постоянного попечения взрослых и нередко предоставлены сами себе⁵. И, тем не менее, свобода слова и свобода творчества являются важным достоянием современной демократии. Эти свободы составляют квинтэссенцию конституционных прав и свобод граждан РФ. Свобода мысли и слова — одно из основополагающих конституционных прав граждан. Свобода мысли — это предусмотренная Конституцией РФ право гражданина на добровольный выбор и выражение духовных ценностей. Свобода слова — конституционное право гражданина публично (устно, в печати и других средствах массовой информации) выражать свои мысли, взгляды и убеждения. Право на свободу творчества — это конституционное право гражданина (и человека) заниматься творчеством, владеть, использовать и распоряжаться плодами творчества. Указанные свободы являются конституционными критериями культуры данного общества и данной политической системы, государственности. Способность к творческой деятельности и сама эта деятельность являются существенными показателями культуры личности.

Творчество — это деятельность по созданию или интерпретации культурных ценностей. Творчество всегда связано с его носителем — личностью человека, создающего культурные ценности. Оно предполагает обладание личностью определенными способностями, мотивами, знаниями, навыками и умениями, благодаря которым и создается новый, оригинальный, уникальный продукт. Творчество позволяет личности проявить и выразить себя. Государство способствует данному процессу, принимая соответствующие правовые акты.

Свобода мысли, слова и свобода творчества соотносятся как цель и средство, где целью выступает творчество, а средством — свобода мысли и слова. Свобода мысли и свобода слова по отношению к творчеству выступают в качестве необходимого условия, причины, духовного состояния, побудительного мотива и движущей силы творчества. В свою очередь творчество оказывает созидательное обратное воздействие на свободу мысли и слова. Оно является не только закономерным следствием, результатом и трудным плодом свободы

¹ Конституция РФ. Ст. 44. Ч. 1.

² Российский статистический ежегодник. Статистический сборник. М.: Росстат, 2007. С. 138.

³ Советская Россия. 2002. 6 марта.

⁴ Российская газета. 2008. 11 марта.

⁵ Якутия: Республиканская газета. 2008. 08 мая.

мысли и слова, но и относительно самостоятельным внутренним источником, вторичным мотивом, производной движущей силой и духовным основанием развития, расширения и углубления пределов свободы мысли и слова. Вместе взятые они выступают и как гармония внешних и внутренних факторов развития личности, общества, государства, и как системный элемент культуры данного общества, и как основной критерий ее характера и уровня. И они невозможны без соответствующих экономических, социальных, политических и духовных факторов и условий общественной жизни. При этом политика государства среди них играет решающую роль. Свобода мысли, слова и свобода творчества, как и любые другие виды свободы, не означают вседозволенность и неограниченность выбора ценностей, взглядов и вариантов поведения и деятельности. Свобода творчества предполагает минимум вмешательства государства в творческую деятельность, недопустимость беспредельной цензуры, с одной стороны, и четкие гарантии соблюдения этой свободы, с другой стороны. В то же время она имеет в виду гражданскую социальную ответственность гражданина, личности.

Конституционно-правовыми гарантиями свободы мысли, слова и творчества являются запрет цензуры¹, установление права интеллектуальной собственности, юридической ответственности за посягательства на это право и другие организационно-правовые формы обеспечения конституционных прав и свобод, в том числе в прав и свобод в сфере культуры и досуга. Более подробно об этом говорится в следующем разделе монографии. Здесь уместно и важно разграничить понятия свободы творчества, интеллектуальной деятельности и права интеллектуальной собственности. Творчество и интеллектуальная деятельность определяются Конституцией в одном контексте. Но отождествлять их не следует. Творчество есть часть интеллектуальной деятельности. Интеллектуальная деятельность — любой умственный труд. Интеллектуальная собственность — это право владения, использования и распоряжения результатами интеллектуального труда. Любое право собственности предполагает не что иное, как правовое регулирование отношений собственности, составляющих сущность и творческой, и интеллектуальной деятельности. Творческая и интеллектуальная виды деятельности являются разновидностями трудовой, производственной деятельности. Существуют различные виды творчества: литературное, художественное, научное, техническое. Видовой ряд творчества не является исчерпывающим: личность может реализовывать себя в любых, не запрещенных законом сферах.

Преподавание также является одним из видов творческой деятельности. Педагогическая деятельность реализуется в форме индивидуально-трудовой деятельности и в рамках образовательных учреждений культуры². Свобода преподавания включает в себя право на свободу выбора и использования методик обучения и воспитания, учебных пособий и материалов, учебников, методов оценки знаний обучающихся. Ограничения свободы преподавательской деятельности связаны с государственными образовательными стандартами, медицинскими противопоказаниями, судимостью за определенные преступления, нарушениями устава образовательного учреждения³. Исключительно важным и знаковым конституционным правом в сфере культуры является право выбора и использования языка. «Каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный

¹ Конституция РФ. Ст. 29. Ч. 5.

² Об образовании: Федеральный закон РФ. Ст. 48, 53.

³ Там же. Ст. 53. Ч. 3.

выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества»¹, — говорится в Конституции РФ. Язык — это важнейший элемент культуры, основная форма проявления национального и личного самосознания.

Язык — это главное средство общения, обучения, воспитания, формирования личности, творчества. Понятие «язык общения» включает в себя те средства общения, которые человек использует в межличностных контактах на официальном или бытовом уровне. Язык общения может быть родной, государственный или какой-нибудь другой. Под родным языком обычно понимается язык родителей или лиц, их заменяющих. Это — язык, на котором ребенок произносит первые в жизни слова. В СССР таким языком был русский язык. Русский язык является государственным языком и в Российской Федерации. Под языком воспитания понимается тот, который используется при формировании навыков поведения ребенка в семье, в воспитательных и образовательных учреждениях, т. е. детских садах, школах. Языком обучения считается тот, на котором ведется преподавание в образовательных учреждениях. Право выбора воспитательно-образовательного учреждения с тем или иным языком воспитания и обучения детей принадлежит родителям или лицам, их заменяющим. Под языком творчества понимается тот, который применяется для создания произведений культуры и науки. Реализация закрепленных на конституционном уровне прав зависит не только от желаний конкретного человека, но и от объективных условий и возможностей, предоставляемых государством в данной сфере. Так, для получения образования на родном языке необходимо, чтобы существовали соответствующие образовательные учреждения, где преподавание ведется на этом языке специалистами носителями языка и имеются все необходимые учебно-методические материалы для обучения и т. д.

Характерными основными чертами и особенностями правового регулирования прав и свобод в культурно-досуговой сфере, а также его противоречиями являются: множественность и разнородность нормативно-правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере культуры; явно недостаточная концептуальность важнейших нормативно-правовых актов, регулирующих эти правоотношения; фрагментарность, не целостность этого регулирования; его маргинальный (периферийный) характер, несмотря на декларативные положения о приоритетности культуры, прав и свобод граждан в сфере культуры; остаточный характер ресурсного и организационно-правового обеспечения культуры; серьезные расхождения в правовом регулировании сферы культуры в законодательстве федерации и ее субъектов. С учетом того, что большинство из названных особенностей анализируются в последующих разделах исследования, кратко раскроем узловые противоречия правового регулирования правоотношений в сфере культуры.

Несмотря на внешнее разнообразие таких противоречий, все из них сводятся к одному основному противоречию — между необходимостью и практической невозможностью согласования в законе (норме права) разных и даже явно исключаящих друг друга интересов. Коренная причина этого противоречия кроется в характере и сущности современных рыночных отношений в России. В условиях глубочайшего размежевания полярных социальных общностей и сил, сказочного обогащения практически ничтожной части населения и абсолютного обнищания основной его массы, порожденного главной целевой установкой современного производства, не о какой культуре в ее подлинном (эталонном) смысле речи быть не может. Нищета порождает еще большую нищету и массовое невежество. Невежество — антипод культуры. Иными словами, без возвышения культуры

¹ Конституция РФ. Ст. 26. П. 2.

труда, производства, без ликвидации социального размежевания и антагонизма между правовой нормой о культуре, между самым лучшим законом о культуре и реальными правоотношениями в сфере культуры противоречия в этих правоотношениях устранить невозможно. По данным российской статистики, до 80 % общественного богатства находится в собственности 3–5 % населения страны¹.

Выводы:

1. Правовое регулирование прав и свобод в сфере культуры — это воздействие норм права на общественные отношения в процессе производства и воспроизводства материальных благ и духовных ценностей, формирующих и реализующих предусмотренные законом социально полезные и необходимые пределы, формы и способы волеизъявления, поведения и деятельности по удовлетворению потребностей и интересов человека и гражданина.
2. В своей сущности культура сводится к эталонным моделям социального знания, поведения и деятельности. И как эталонные модели знания, поведения и деятельности она присуща и производству, и его результатам — орудиям и средствам труда, производимым материальным и духовным благам и ценностям. Она характерна и для экономики, и для политики, социальной сферы, науки, идеологии и т. д. В то же время как лучшие для данного общества модели знания (сознания), поведения и деятельности в своей совокупности, взаимосвязи и взаимодействии она представляет собой систему таких моделей, которые образуют новое качество и относительно самостоятельную и сферу общественной жизни, и систему общественных отношений — отношений в сфере культуры. Составной их частью являются общественные отношения по реализации прав и свобод человека и гражданина в этой сфере.
3. Конституция РФ содержит основополагающие нормы о правах и свободах в сфере культуры. Она устанавливает право каждого на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Право на приобщение к культуре, овладение культурными ценностями и участие в культурной деятельности, равно как и право на свободу мысли, свободу слова и свободу творчества, — важное достижение современной демократии. Свобода мысли и слова — одно из основополагающих конституционных прав граждан. Свобода мысли — это предусмотренная Конституцией РФ право гражданина на добровольный выбор и выражение духовных ценностей. Свобода слова — конституционное право гражданина публично выражать свои мысли, взгляды и убеждения. Право на свободу творчества — это конституционное право гражданина (и человека) заниматься творчеством, владеть, использовать и распоряжаться плодами творчества.
Указанные свободы являются конституционными критериями культуры данного общества и данной политической системы, государственности. Способность к творческой деятельности и сама эта деятельность являются существенными показателями культуры личности.
4. Исключительно важным и знаковым конституционным правом в сфере культуры является право выбора и использования языка. Язык — это глав-

¹ Российский статистический ежегодник. Статистический сборник. М.: Росстат, 2007. С. 38.

ное средство общения, обучения, воспитания, формирования личности, творчества.

5. Характерными основными чертами и особенностями правового регулирования прав и свобод в культурно-досуговой сфере, а также его противоречиями являются: множественность и разнородность нормативно-правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере культуры; явно недостаточная концептуальность важнейших нормативно-правовых актов, регулирующих эти правоотношения; фрагментарность, не целостность этого регулирования; его маргинальный (периферийный) характер, несмотря на декларативные положения о приоритетности культуры, прав и свобод граждан в сфере культуры; остаточный характер ресурсного и организационно-правового обеспечения культуры; серьезные расхождения в правовом регулировании сферы культуры в законодательстве федерации и ее субъектов.
6. Несмотря на внешнее разнообразие указанных противоречий, все из них сводятся к одному основному противоречию — между необходимостью и практической невозможностью согласования в законе (норме права) разных и даже явно исключаящих друг друга интересов. Коренная причина этого противоречия кроется в характере и сущности современных общественных отношений в России.

Без возвышения культуры труда, производства, без ликвидации социального размежевания и антагонизма между правовой нормой о культуре и реальными правоотношениями в сфере культуры противоречия в этих правоотношениях устранить невозможно.

Руководитель Информационно-издательского центра СПбАУЭ

Е. Ю. Князев

Ответственный секретарь редакции

Д. А. Беляева

Корректор *М. А. Терентьева*

Компьютерная верстка *Е. Ю. Кузьменок*

Перевод *М. Х. Зиминной*

Санкт-Петербургская академия управления и экономики

190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44

Тел.: (812)363-11-69, 448-82-50

E-mail: izdat-ime@yandex.ru

URL: <http://www.spbame.ru>

Подписано в печать 23.11.2009 г. Формат 60×90^{1/8}. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 6. Тираж 500 экз. Заказ № .

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС77-33503 от 17 октября 2008 г.