



**Научный
журнал**

ISSN 2219-6242

Социология и право

№ 4 (10) • 2011



**Научный
журнал**

Социология и право

№ 4 (10) • 2011

РЕДАКЦИЯ

Главный редактор

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

Заместитель главного редактора

доктор экономических наук, профессор
Н. П. ГОЛУБЕЦКАЯ

Редакционный отдел

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

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

*вице-президент по международным делам и политике
высшего образования Университета Висбадена,
доктор юридических наук, профессор*
В. БЕРГМАНН

*советник президиума Национальной академии наук Республики Армения,
президент Международной академии философии,
директор Международного научно-исследовательского института философии,
трансформационной логики и теории аргументации,
доктор философских наук, профессор, академик НАН РА,
заслуженный деятель науки Армении*
Г. А. БРУТЯН

*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

Адрес редакции:
190103, Санкт-Петербург,
Лермонтовский пр., д. 44.
Тел.: (812) 448-82-50, (812) 363-11-69
E-mail: izdat-ime@yandex.ru

© Коллектив авторов, 2011
© Санкт-Петербургский университет
управления и экономики, 2011

СОДЕРЖАНИЕ

Социальные проблемы общества

<i>Я. А. Маргулян.</i> Современные информационные технологии в подготовке управленческих кадров	5
<i>Н. И. Данилова.</i> Влияние личностных характеристик лидера на социально-психологический климат организации	8
<i>В. В. Шлыков, В. В. Шлыков.</i> Повышение эффективности управления трудовой адаптацией осужденных на основе совершенствования ее правовой базы	16
<i>К. В. Барезев.</i> Интегрированные маркетинговые коммуникации: сущность, функции, компоненты	23
<i>Р. Р. Курбанов.</i> Практические методы формирования социально-культурного пространства Санкт-Петербурга в свете межнациональных вопросов (на примере узбекской диаспоры)	29
<i>П. А. Янченко.</i> Основные факторы, способствующие распространению делинквентного поведения подростков в современном российском обществе	34

Право в жизни государства и личности

<i>П. П. Глуценко.</i> Принципы механизма социально-правовой защиты конституционных прав и свобод граждан, пути повышения их эффективности	42
<i>В. М. Боер, А. М. Барышев.</i> Полномочия и предметы ведения ОВД в процессе обеспечения производства по делам об административных правонарушениях	47
<i>П. П. Глуценко, Т. М. Варюшенкова.</i> Механизм обеспечения реализации и защиты конституционных прав и свобод граждан в зоне чрезвычайного положения	59
<i>Д. И. Игнатенко, Э. А. о. Шукюров.</i> Проблемы государственного управления общественными отношениями в условиях чрезвычайного положения	70
<i>Е. В. Заремба, В. В. Коваленко.</i> Административно-юрисдикционная деятельность в механизме административного разрешения предпринимательской деятельности	83
<i>А. М. Барышев, Е. Е. Романенко.</i> Государственно-правовая защита субъектов административно-правовых отношений	93

CONTENTS

Social problems of a society

<i>Y. A. Margulyan.</i> Present day information technologies in managerial personnel training	5
<i>N. I. Danilova.</i> Influence of personal qualities of a leader on social and psychological climate of an organization	8
<i>V. V. Shlykov, V. V. Shlykov.</i> Rise of management efficiency of labour adaptation of convicts based on the improvement of its regulatory base	16
<i>K. V. Barezhev.</i> Integrated marketing communications: Nature, functions, components	23
<i>R. R. Kurbanov.</i> Practical methods of Saint-Petersburg social and cultural environment creation within the framework of interethnic issues (as exemplified by Uzbek expat community)	29
<i>P. A. Yanchenko.</i> The major factors promoting distribution of behavior delinquency of teenagers in a modern Russian society	34

The law in a state and person life

<i>P. P. Gluschenko.</i> Principles of mechanism of social and legal protection of constitutional rights and freedoms of citizens, ways of their efficiency improvement	42
<i>V. M. Boer, A. M. Baryshev.</i> Powers and competencies of OVD in provision of proceedings on administrative violations	47
<i>P. P. Gluschenko, T. M. Varyushenkova.</i> Mechanism of use and protection provision of constitutional rights and freedoms of citizens in the emergency areas	59
<i>D. I. Ignatenko, E. A. o. Schukyurov.</i> Problems of civil relationships government regulation in emergency state	70
<i>E. V. Zaremba, V. V. Kovalenko.</i> Administratively-jurisdictional activity in the mechanism of the administrative permission of enterprise activity	83
<i>A. M. Baryshev, E. E. Romamnenko.</i> State and legal protection of administrative and legal relationships' subjects	93

Я. А. Маргулян

Современные информационные технологии в подготовке управленческих кадров

*Y. A. Margulyan. Present day information technologies
in managerial personnel training*

В статье рассматриваются проблемы совершенствования подготовки управленческих кадров в условиях реформирования высшей школы в соответствии с требованиями Болонской декларации и перехода страны на инновационный путь развития. Особое внимание уделяется опыту применения инновационных информационно-коммуникационных технологий в гуманитарном образовании студентов Санкт-Петербургского университета управления и экономики.

Ключевые слова: инновационная экономика, информационно-коммуникационные технологии, гуманитарное образование, подготовка специалистов и бакалавров, обучение и воспитание студентов.

Контактные данные: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 575-03-37; fsu@spbame.ru.

The article reviews issues of improvement in managerial personnel training in the conditions of higher school reforming in compliance with the requirements of Bologna declaration and transition of the country on the innovative way of development. Special attention is devoted to the experience of innovative information and communication technologies in the liberal education of the students of Saint-Petersburg University of management and economics.

Keywords: innovation economy, information and communication technologies, humanitarian education, training of specialists and bachelors, students' training and mentoring.

Contact information: 190103, Saint-Petersburg, Lermontovskiy pr., 44; (812) 575-03-37; fsu@spbame.ru.

Переход общественной жизни на рельсы рыночной экономики, развивающиеся экономические, социальные, демографические и политические процессы изменяют роль высшей школы, выдвигая на первый план новые требования и задачи по подготовке управленческих кадров, соответствующих современным реалиям инновационного развития и обладающих высокими когнитивными, личностными, социальными компетенциями, опытом самостоятельной профессиональной деятельности. В этих условиях многие российские вузы становятся

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

© Я. А. Маргулян, 2011.

исследовательскими площадками, генерирующими наиболее продуктивные образовательные технологии, которые апробируются непосредственно в учебной практике и закрепляются в коллективно-проектной исследовательской деятельности обучающихся.

Передовые вузы начинают активно внедрять инновационные образовательные программы, открывают новые направления бакалавриата и магистратуры, используют современные информационно-коммуникационные образовательные технологии, перерабатывают учебные планы, чтобы учитывать новый уровень требований к специалистам. На основе инновационных образовательных программ они осуществляют интеграцию с ведущими научно-исследовательскими и инновационными центрами, производственными предприятиями и фирмами, а также учреждениями всех уровней системы образования.

Раньше безусловным ориентиром образования было формирование знаний, навыков, информационных и социальных умений (качеств), обеспечивающих «готовность к жизни», в свою очередь понимаемую как способность приспособления личности к общественным обстоятельствам. Теперь образование все более ориентируется на создание таких технологий и способов влияния на личность, в которых обеспечивается баланс между социальными и индивидуальными потребностями и которые, запуская механизм саморазвития (самоусовершенствования, самообразования), обеспечивают ее готовность к реализации собственной индивидуальности и изменениям общества в процессе формирования разносторонне и гармонично развитой личности. Новая модель формирует у обучающихся «способность самостоятельной выработки целостной системы решения профессиональных проблем, стимулирует потребности продуктивного творческого характера» [1, с. 31–32].

Таким образом, образовательные технологии направляются на подготовку выпускника к инновационной деятельности, в основе которой лежит творческий процесс, предполагающий способность личности гибко реагировать на сложившиеся условия решения профессиональных задач.

Одним из важнейших компонентов проведения инновационной образовательной политики в вузах является использование современных информационно-коммуникационных технологий в гуманитарном образовании.

В современном информационном обществе гуманитарное образование нацелено не только на получение профессиональных знаний, но и на формирование фундаментальных основ личности, позволяющих человеку решать сложные мировоззренческие задачи, осуществлять нравственный, правовой или идеологический выбор, ориентироваться в современной социокультурной ситуации. Следует согласиться с мнением В. П. Демкина, Г. В. Можяевой, что «целевые установки гуманитаризации направлены на то, чтобы закладывать основы широкого мировоззрения, не ограниченного естественно-научной картиной мира, формировать инновационное мышление. Гуманитарное образование помогает человеку найти самого себя, отстаивать свое право на самореализацию, самоопределение, создает его культурное поле, т. е. берет на себя груз проблем мировоззренческого, общекультурного, духовного и интеллектуального развития личности» [2].

В Санкт-Петербургском университете управления и экономики используются разнообразные информационно-коммуникационные технологии в образовании студентов различных форм обучения. В процессе перехода обучения студентов на балльно-рейтинговую систему, в соответствии с требованиями Болонской декларации, активизировалось применение технологии проектирования подготовки будущего специалиста, бакалавра, магистра. Данная технология связана

с процессом определения целей и задач, условий, методов и средств формирования информационно-технологических знаний, умений, личного опыта, воспитания нравственных качеств, эмоционально-ценностного отношения к профессиональной деятельности.

Стратегической целью подготовки будущего управленца является формирование у него общегуманитарных и профессиональных компетенций, воспитание информационно-технологической культуры [3]. В соответствии с поставленной целью подготовки определяются задачи для каждого учебного занятия с учетом преемственности в формировании знаний и умений. Например, формируя научные знания, связанные с будущей профессиональной деятельностью, преподаватель одновременно создает основу для воспитания эмоционально-ценностного отношения к профессии. Воспитательные задачи, решаемые в процессе обучения, мотивируют потребность студентов в гуманитарных и профессиональных знаниях. Продумывая содержание конкретных учебных заданий, определяющих характер и способы деятельности студента на занятиях, преподаватель опирается на требования учебной программы, содержание учебного материала и соответствующую образовательную технологию [4].

Повышению эффективности применения профессорско-преподавательским составом информационно-коммуникационных технологий способствуют созданные в университете кабинет психологических тренингов, лаборатория психологических практикумов, лингафонные кабинеты, компьютерные классы, кабинеты социальной работы и документоведения, позволяющие увеличить долю учебных занятий, построенных на использовании передовых информационных технологий, мультимедийных средств, возможностей Интернета.

В университете широко применяются такие информационно-коммуникационные методы обучения, как деловая игра, семинар-конференция, вебинары, конкурсы по профессии, решение ситуационных задач, обучающие и виртуальные экскурсии, кейс-методы, видеотренинги, индивидуальное и групповое консультирование психологов, дидактические игры и тренинговые упражнения, междисциплинарные комплексные занятия, используются самые современные психодиагностические методики, включая и компьютерные версии. На сайте университета представлены описания учебных дисциплин, размещены портфолио преподавателей и лучших студентов университета и др.

Для повышения уровня подготовки профессорско-преподавательского состава и внедрения дистанционных образовательных технологий и инновационных методов обучения Институтом разработки и внедрения дистанционных технологий и инновационного обучения проводятся курсы повышения квалификации по программе «Инновационные методы обучения и технологии e-learning». Преподаватели кафедр, совместно с Институтом разработки и внедрения дистанционных технологий и инновационного обучения, принимают участие в эксперименте по внедрению в учебный процесс смешанной и дистанционной форм обучения. Используются такие дистанционные образовательные технологии, как вебинар, рубежное и промежуточное тестирование через СДО «Прометей», файл-сервер, форум. Учебные дисциплины сопровождаются электронными учебными пособиями.

Важной инновационной образовательной технологией является информационно-телекоммуникационная технология, позволяющая студентам экстерната с дистанционным сопровождением обеспечить однородную учебную среду в любом географическом пункте, погрузиться обучаемому в непрерывный учебный процесс через использование различных учебных продуктов (электронных учебников, видео и телелекций, компьютерных обучающих программ, слайд-лекций и аудио-

курсов); регулярного применения наиболее эффективных методов тренинговых занятий; организации самостоятельного поиска и творческого осмысления информации; обеспечения индивидуального подхода к обучению (индивидуальный учебный план, индивидуальное расписание, индивидуальная дидактика — темп усвоения знаний, количество повторов и т. д.); формирования профессиональной компетентности в предметных областях.

Составной частью технологии телекоммуникационного ресурсного обеспечения является организация обмена информацией между университетом, его институтами и филиалами. Бесперебойное и эффективное функционирование данной системы лежит в основе информационно-спутниковой образовательной технологии (ИСОТ), позволяющей реализовать дистанционный учебный процесс в каждом филиале с использованием электронных учебных продуктов.

Таким образом, в условиях глубоких трансформационных изменений институтов общества необходима целенаправленная, системная и научно обоснованная деятельность федеральных и региональных органов государственной власти по модернизации вузовского образования и созданию современных инновационно-образовательных систем и информационно-коммуникационных технологий, способных к эффективному формированию профессиональной компетенции и гуманитарному образованию студентов вузов.

Литература

1. Антонова С. Г., Тюрина Л. Г. Современная учебная книга. М., 2001.
2. Демкин В. П., Можяева Г. В. Гуманитарное образование в информационном обществе. [Электронный ресурс] // Открытый междисциплинарный электронный журнал «Гуманитарная информатика». Вып. 1. 2010. URL: <http://huminf.tsu.ru/e-jurnal/magazine/1/demkin.htm>.
3. Рапацевич Е. С. Педагогика. Большая современная энциклопедия. Минск: Современное слово, 2005.
4. Цой Л. Н. Организационный конфликт-менеджмент: 111 вопросов, 111 ответов. М.: Книжный мир, 2007.

УДК 331.108.2

Н. И. Данилова

Влияние личностных характеристик лидера на социально-психологический климат организации

*N. I. Danilova. Influence of personal qualities of a leader on social
and psychological climate of an organization*

В статье рассматриваются личностные характеристики лидера, влияющие на социально-психологический климат организации. Анализируя роль личностных качеств,

The article reviews personal qualities of a leader which influence social and psychological climate of the organization. In the analysis of the personal qualities the author

Наталья Ильинична Данилова — доцент кафедры связей с общественностью Санкт-Петербургского университета управления и экономики, кандидат социологических наук.
© Н. И. Данилова, 2011.

автор выделяет такие как коммуникабельность, социальная ответственность, эмоциональная уравновешенность и стрессоустойчивость. Кроме того, в статье подчеркивается, что личность лидера является наиболее важным фактором, определяющим уровень психологического климата всего коллектива. Руководитель, обладающий необходимыми качествами и способностями, умело применяющий их на практике, пользуется заслуженным авторитетом у подчиненных, коллег и вышестоящего звена.

Ключевые слова: личностные качества, коммуникабельность, социальная ответственность, эмоциональная уравновешенность и стрессоустойчивость, эффективность управления.

Контактные данные: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 575-03-38; pr@spbame.ru.

point out such qualities as sociability, social responsibility, emotional stability and stress resistance. Besides, the article underlines that the personality of a leader is the most important factor determining the level of psychological climate of the whole team. A manager who possesses all necessary qualities and abilities and practically implements them enjoys deserved standing among the subordinates, colleagues and higher echelon.

Keywords: personal qualities, sociability, social responsibility, emotional balance and stress resistance, management efficiency.

Contact information: 190103, Saint-Petersburg, Lermontovskiy pr., 44; (812) 575-03-38; pr@spbame.ru.

Современные условия диктуют радикальное изменение роли человека в системе управления, когда он перестает быть частью технологического процесса и превращается в важнейший ресурс организации. Поэтому приоритетной задачей управления становится обеспечение условий для наиболее полного раскрытия возможностей человека и получения максимальной трудовой отдачи в соответствии с условиями сегодняшнего дня и стратегией организации. Решение данной задачи выдвигает требования изучения личностных качеств и компетентности руководителей, обеспечивающих успешное функционирование экономических и социальных институтов общества.

Известно, что для эффективной деятельности руководителей организаций большое значение имеют их личностные качества, позволяющие лидеру в полной мере задействовать высшие уровни потребностей и обрести последователей в лице подчиненных. Выявление качеств лидера играет ключевую роль для понимания природы управленческих решений.

Существует очень широкий диапазон мнений на предмет «личные качества лидера»: от попытки составить относительно завершенный их перечень, содержащийся в исследованиях, до сомнения в его необходимости и возможности сделать такой исчерпывающий перечень личных качеств.

Результаты проведенных исследований показали, какие именно «обще-человеческие» личностные качества являются для руководителя наиболее значимыми. Однако у разных авторов имеются свои подходы в изучении этой проблемы, раскрывающие специфические особенности личности руководителя в управленческой деятельности. Так, например, Ф. Тейлор выделяет следующую совокупность качеств: 1) ум; 2) образование (специальное или техническое); 3) опыт; 4) такт; 5) энергия; 6) сообразительность; 7) честность; 8) здравый смысл; 9) здоровье [10; 11]. А. Файоль расставлял качества идеального менеджера в следующем порядке: 1. Здоровье и физическая выносливость. 2. Ум и умственная работоспособность. 3. Нравственные качества: сознательная, твердая упорная воля; активность, энергия и, в известных случаях, отвага; мужество, ответственность, чувство долга, забота об общем

интересе. 4. Значительный круг общих познаний. 5. Административная установка. 6. Общее знакомство со всем, что имеет отношение к возглавляемому производству. 7. Возможна более глубокая компетентность в специфически характерной для данного предприятия профессии [11].

Американский консультант Уорен Беннис провел исследования девяности преуспевающих лидеров и определил четыре группы лидерских качеств: управление вниманием, управление значением, управление доверием, управление собой [3].

Дж. Блэк называет следующие качества, необходимые для руководителя: организационное, административное упорство, стойкость, честолюбие, здравый смысл, способность планировать, умение общаться с людьми, понимание людей, знание дела, смелость. Р. Бейси отмечает такие качества, как жизнеспособность и опять же стойкость, решимость (желание и умение решать), умение убеждать, не бояться ответственности, незаурядное умственное развитие. В. Ваменьский наряду с интеллектуальными качествами, способностью разбираться в людях и принимать решения подчеркивает важность быстроты реакции, опыта, внимательности, общей теоретической подготовки, высокого морального уровня, энергичности, инициативы, гражданского мужества, умения поддерживать у окружающих хорошее настроение, неподверженности внушению, такта и некоторых других [7].

Американский психолог М. Шоу предложил следующую классификацию личностных качеств менеджера. По его мнению, личность руководителя можно «разложить» на три группы характеристик: биографические характеристики; способности (в том числе управленческие); черты личности (личностные качества) [там же]. Известный специалист в области психологии управления Р. Л. Кривичевский дополнил эту классификацию еще одной группой — менеджерскими характеристиками: возраст; пол; социальный статус; образование [6].

Ряд авторов считают, что современные требования к личности и деятельности профессионального руководителя должны отражать «глубинную сущность профессии, базирующуюся не только на функциональной заданности конкретной профессиональной деятельности, но и на ее социокультурной и временной обусловленности» [4]. Так, выделяя личностную составляющую руководителя, такие авторы, как И. С. Емшина, А. А. Зворыкин, В. И. Максимов, считают, что в нее входит конкретная совокупность профессиональных, социальных, нравственных, политических, психических, физических и других черт личности, совокупность характеристик человека, без которых он не сможет функционировать в руководящей роли [5, с. 8–27]. К этим характеристикам относят, например, профессиональную направленность, структуру профессиональных мотивов; уровень профессиональной активности личности на различных стадиях профессионализации; описание основных показателей, характеризующих производительность, качество, надежность функционирования личности на различных стадиях профессионализации.

Н. П. Пищулин отмечает, что к личным качествам, в первую очередь, относят честность и порядочность, предполагающие всегда соблюдение норм общечеловеческой морали, скромность и справедливость по отношению к окружающим. Руководитель должен стараться понимать своих подчиненных, видеть в них личности, достойные уважения, уметь разбираться в их поведении, быть человечным и заботиться о людях, стремиться к сотрудничеству, учитывая при этом интересы всех. Он должен быть принципиален во всех вопросах, уметь противостоять давлению как «сверху», так и «снизу», по-

следовательно и твердо стоять на своем, не скрывать своих взглядов, защищать до конца те ценности, которые он исповедует и помогает обретать эти ценности другим, посредством личного примера, а не морализирования, твердо держать данное слово [9].

Е. М. Бабосов выделяет ряд личностных качеств, успешно реализуемых в различных сферах деятельности: одаренность; стремление к знаниям и высокий уровень развития интеллекта; высокий профессионализм; активность; инициативность; надежность; впечатляющая внешность; высокая степень уверенности в себе; способность и умение формулировать четкие цели и задачи, определять конкретные требования для их достижения; умение мобилизовать людей и сплотить их вокруг себя для достижения поставленной цели [2].

На наш взгляд, такая поляризация взглядов на личностные характеристики лидера только подчеркивает важность данного аспекта проблемы, без понимания которого невозможно постичь смысл лидерства и определить пути его формирования или определить факторы эффективного лидерства в новых условиях. Личностные характеристики лидера важны потому, что влияют на восприятие тех, кого нужно за собой вести. Это восприятие, в свою очередь, влияет на готовность идти за лидером и реакции на поведение лидера.

Качества руководителя — это обобщенные, наиболее устойчивые характеристики, которые оказывают решающее влияние на управленческую деятельность и зависят от множества факторов: особенностей характера, структуры личности, ее направленности, опыта, способности, условий деятельности.

Представляется правомерным разделить всю совокупность качеств лидера на две большие группы — личностные и деловые, профессиональные. К личностным качествам относятся: коммуникабельность, социальная ответственность, эмоциональная уравновешенность и стрессоустойчивость.

Коммуникабельность — одно из основных личностных качеств, необходимых практически любому человеку для достижения успеха в современном мире. Для руководителя умение находить общий язык, быстро менять линию поведения и настраиваться на одну волну с абсолютно разными людьми является частью профессиональных компетенций.

Быть коммуникабельным, значит, точно передавать мысли тем или иным способом и точно воспринимать передаваемую мысль. Коммуникабельность связана с особенностями мышления, воображения и речи. Так, Исследовательским центром портала SuperJob.ru проведен опрос среди менеджеров по персоналу, директоров предприятий, фирм и организаций. Респондентам был задан открытый вопрос: «Какими чертами, на ваш взгляд, должен обладать идеальный менеджер по персоналу?» Менеджеры по персоналу и руководители предприятий главными качествами идеального представителя своей профессии назвали коммуникабельность (32 %), доброжелательность (28 %) и интуицию (17 %) [12].

Особое значение среди личностных качеств имеет социальная ответственность личности. Ответственность, проявляющаяся во всех сферах жизнедеятельности индивида, выступает критерием оценки его взаимоотношений и взаимодействия с другими членами социума, проявления его деятельности и ее последствий в отношении социума.

Ответственность — саморегулятор деятельности личности, показатель социальной и нравственной зрелости личности. Ответственность предполагает наличие у человека чувства долга и совести, умения осуществлять самоконтроль и самоуправление. Совесть выступает как контролер всех действий

человека. Сделанный человеком выбор, принятое решение означают, что человек готов взять на себя всю полноту ответственности даже за то, что он не смог предусмотреть. Неизбежность риска сделать «не то» или «не так» предполагает наличие у человека мужества, необходимого на всех этапах его деятельности: и при принятии решения, и в процессе его реализации, и, особенно, в случае неудачи.

Социальная ответственность представляет собой ответственность организации или личности перед обществом или его социальными институтами, с позиций выполнения принятых в нем норм и правил, за результаты общей деятельности. Основной особенностью социальной ответственности является то, что она определяет отношение человека к другим людям, когда принимаются дополнительные меры для повышения качества жизни работников и их семей, а также местного сообщества и общества в целом.

Социальная ответственность является свойством (чертой) личности наряду с чуткостью, скромностью, смелостью, щедростью, настойчивостью. Она предполагает обязанность руководства организации принимать решения и осуществлять действия, которые увеличивают уровень благосостояния и отвечают интересам как общества, так и самой компании.

Социальная ответственность лидера организации призвана контролировать ее моральное «здоровье», используя личный пример, миссию компании и различные этические нормы и ценности организации. Используя личный пример, лидер-руководитель открыто и уверенно поддерживает нормы этичного поведения, выступает инициатором обновления этических ценностей организации. Формальное изложение этических и социальных ценностей организации заложено в миссии компании. Как правило, миссия компании базируется на заявленных принципах организации, либо в ней излагается ее политика. Заявленные принципы определяют ценности компании и в общих чертах описывают ее обязанности, требования к качеству продукции, отношение к работникам.

Социальная ответственность — ценностный ориентир как для руководства, так и для каждого сотрудника организации.

Социальная ответственность руководителя важна для организации и имеет свои преимущества, связанные с расширением спектра мотивационных возможностей по повышению качества жизни персонала, условий его трудовой деятельности, совершенствованию нравственного климата в коллективе, улучшению деловой репутации компании, что помогает развивать и открывать новые рынки и направления бизнеса, появлению дополнительных возможностей по привлечению и удержанию сотрудников, предпочитающих работать в компаниях, ценности которых совпадают с их собственными.

Важным качеством личности руководителя является эмоциональная уравновешенность и стрессоустойчивость. Руководителю важно контролировать свои эмоциональные проявления. Его постоянно окружают люди, и со всеми из них, независимо от настроения и личного расположения, у него должны быть ровные, деловые отношения. К тому же эмоциональная неуравновешенность может снижать уверенность человека в своих силах, а тем самым и его деловую активность. Стрессы в деятельности любого руководителя являются неизбежными. Чем выше должностной уровень руководителя, тем они сильнее. Стрессы могут быть вызваны разнообразными факторами: нестабильностью рынка, давлением бюрократической системы, различными конфликтами в коллективе и т. д., поэтому руководитель должен быть устойчивым к стрессу.

Эмоции, волевые усилия, психологические состояния, обеспечивая регуляцию деятельности руководителя, в то же время проявляются вовне — в его поведении,

речи, мимике и т. д. Эти проявления могут и должны контролироваться — усиливаться или подавляться. Они могут использоваться руководителем как дополнительный и достаточно мощный канал межличностного взаимодействия, как источник и средство информации (или дезинформации) других о своих мыслях, намерениях, позициях. Владение экспрессивными средствами особенно важно для руководителя. Он «всегда на виду», и то, как он эмоционально реагирует, в каком состоянии находится, насколько выражены у него проявления «волевой натуры», насколько он в глазах других «владеет собой», существеннейшим образом влияет и на восприятие его подчиненными, на его принятие или непринятие ими. Это определяет и общую эффективность его деятельности, т. е. его авторитет.

Здесь необходимо выделить три основных аспекта:

1. Контроль за проявлениями своих эмоциональных и волевых состояний, за своим поведением в целом.

2. Умение владеть средствами экспрессивного воздействия на подчиненных (в частности, создавать имидж волевого, обаятельного, т. е. эмоционально-привлекательного, руководителя, а также твердого, умеющего владеть собой человека).

3. Умение использовать экспрессивные средства как канал информации о других — подчиненных. Это своего рода диагностическое умение руководителя, когда он по внешним и чаще всего по эмоционально-экспрессивным проявлениям получает важную информацию о подчиненных и передает информацию им. Диагностические умения складываются из точности межличностной перцепции, экспрессивной чувствительности и психологической проницательности [1].

Постоянное подавление негативных эмоций, их сдерживание в рабочей обстановке может обернуться рядом неприятных последствий — неврозами, психическими заболеваниями и т. д. Поэтому руководителю исключительно важно найти средства эмоционально-психологической разгрузки. Такими средствами могут служить физические упражнения, встречи с друзьями, хобби и т. д.

Личностные характеристики лидера формируют основу его деловых качеств. В соответствии с современными требованиями деловые качества включают способность создавать улучшенные организационные структуры, способность правильно оценивать ситуацию на рынке, умение осуществить первоначальные предпринимательские расчеты, готовность и способность принять предпринимательское решение.

Деловые качества представляют собой синтез профессиональной компетентности лидера и его организаторских способностей.

Известный специалист в области управленческого консультирования Б. Карлофф выделяет следующие деловые качества, необходимые современному руководителю: а) умение смоделировать ситуацию, способность к анализу; б) умение быстро реагировать в непредвиденных ситуациях; в) способность разработать стратегию изменений; г) наличие организаторских способностей; д) способность использовать в ходе изменений надежные, передовые методы управления. Р. Гастенберг — один из руководителей крупнейшей в мире бизнеса корпорации «Дженерал моторс», — определяя качества, которыми должен обладать в современных условиях руководитель, прежде всего называет компетентность. Кроме того, он выделяет ответственность, умение чувствовать окружение, возникающие нужды, время, события, постоянно стремиться к саморазвитию и быть готовым к изменениям. Руководитель, по мнению Р. Гастенберга, должен также обладать высокой работоспособностью и желанием быть лучшим. И. Ансофф, американский классик стратегического управления, указывает на такие принципиально важные

качества руководителя, как умение идти на риск, способность к решению социальных проблем, а также профессиональное мастерство.

Профессиональные качества — это компетентность, т. е. система специальных знаний и практических навыков. Профессиональная компетентность проявляется в теоретических познаниях в области управления, экономики, права, в аналитических способностях и в способности предвидения перспектив развития руководимого предприятия. Существенную роль в оценке профессиональной компетентности руководителя играет умение объективно оценивать способности подчиненных и поручать им работу, соответствующую способностям. Профессионализм руководителя — постоянно самовозрастающая величина. Он призван являть собой образец повышения уровня своих теоретических знаний и практических навыков, а также общекультурного роста. Крайне важна систематическая демонстрация хорошего владения технологией интеллектуального самовыражения при выработке управленческих решений.

На основе управленческой деятельности руководителя можно выделить такие профессионально важные качества, как организаторские качества, характеризующиеся умением лидера подбирать, расставлять кадры, планировать их работу, обеспечивать четкий контроль за деятельностью предприятия.

К организаторским качествам можно отнести, прежде всего, целеустремленность. Характер современной жизни требует от руководителя ясных и обоснованных целей. Поскольку в мире все меняется, руководитель должен эти цели корректировать, уметь четко и своевременно ставить задачи, принимать обоснованные решения, контролировать их исполнение, быть оперативным и распорядительным в действиях и поступках.

Организаторские качества отражают уровень организаторской культуры лидера, владение технологией управленческой работы: подбором, расстановкой и использованием кадров, выработкой норм, нормативов и регламентов, личных планов и планов деятельности подразделений, служб, оперативных планов и планов-графиков проведения мероприятий, доведением заданий до исполнителей инструктажем, распорядительством, контролем.

При оценке профессиональных качеств руководителя сотрудники в наибольшей степени обращают внимание на его профессиональную подготовленность, справедливость, умение анализировать и правильно оценивать мнения и действия подчиненных.

Следует согласиться с М. Магурой, который среди специальных способностей, необходимых эффективному руководителю, таких как специальные умения и знания, компетентность, выделяет информированность [7]. Информация и информационный потенциал являются основными ресурсами руководства. Умение оперативно получать нужную для принятия управленческого решения информацию, профессионально ее осмыслить — это одно из ключевых требований, без выполнения которого успех не дает положительного результата.

Современный руководитель, будучи бесспорным лидером, в то же время должен обладать умением, когда того требуют обстоятельства, использовать административные методы управления. Иначе говоря, для того чтобы управлять людьми, он должен: овладеть искусством управлять собой как лидером и как администратором; мыслить системно, панорамно (широко, комплексно) и одновременно профессионально предметно, со знанием деталей и тонкостей управленческого процесса; понимать, принимать и использовать точки зрения, позиции, мнения, противоположные собственным, и одновременно проводить свою принципиальную линию; не поддаваться недельному нажиму сверху и вместе с тем не оказаться в оппозиции к руководству; уметь не соглашаться, не будучи при

этом неприятным; быть склонным принимать новые идеи, внедрять обоснованные нововведения.

Таким образом, личностные характеристики лидера важны не потому, что хорошо согласуются с определенной природной способностью вести за собой, но потому, что влияют на восприятия тех, кого нужно за собой вести. Эти восприятия, в свою очередь, влияют на готовность идти за лидером и реакции на поведение лидера.

Личность руководителя является наиболее важным фактором, определяющим уровень психологического климата всего коллектива. Действительно, роль непосредственного руководителя в создании благоприятного социально-психологического климата огромна. Руководитель оказывает влияние практически на все условия, определяющие социально-психологический климат. От него во многом зависит воспроизводство таких психических состояний, как симпатия и притяжение, положительный эмоциональный фон общения, чувство защищенности и др.

Руководитель, обладающий необходимыми качествами и способностями, умело применяющий их на практике, пользуется заслуженным авторитетом у подчиненных, коллег и вышестоящего звена. Авторитет проявляется в полном признании руководителя и полном доверии к нему. Реальный авторитет складывается из личного и служебного авторитета и определяется умением руководителя оставаться в любых обстоятельствах выдержанным, тактичным, доброжелательным и справедливым.

Перечисленные качества показывают, что эффективность управления начинается с порядочности руководства и его социально-ответственного поведения. Кроме того, влияние личности лидера на управление организацией имеет существенное значение в решении таких прикладных задач, как повышение адаптивности, мотивации, благонадежности и лояльности работников, эффективного руководства, развития организационной культуры и внедрения инноваций. Восприятие личности руководителя является важнейшим фактором формирования профессионального самосознания и профессиональной идентичности.

Литература

1. *Бабенко О. А.* Профессионально важные качества личности менеджера. [Электронный ресурс]. URL: <http://psi.lib.ru>.
2. *Бабосов Е. М.* Социология управления: учеб. пособие. Минск: ТетраСистемс, 2001.
3. *Беннис У. Дж.* Как становятся лидерами: менеджмент нового поколения М.: Вильямс, 2006. 208 с.
4. *Гринберг Дж., Бэйрон Р.* Организационное поведение: от теории к практике. М.: ООО «Вершина», 2004. 912 с.
5. *Гришина Н. В.* Психология социальных ситуаций // Психология социальных ситуаций / под ред. Н. В. Гришиной. СПб.: Питер, 2001.
6. *Кричевский Р. Л.* Если вы — руководитель... М.: Дело, 1996. 352 с.
7. *Магура М.* Личность руководителя. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.elitarium.ru>.
8. *Птуха Н. И., Краснобаева И. А., Кушнирык В. В.* Индивидуально-психологические особенности личности руководителя // Сервис в России и за рубежом. 2009. № 1. С. 184–193.
9. *Пищулин Н. П., Пищулин С. Н., Бетуганов А. А.* Социальное управление: теория и практика: учеб. пособие. В 2 т. Т. 1. М.: ИКЦ «Академкнига», 2003. 549 с.
10. *Тейлор Ф. У.* Принципы научного менеджмента. М.: Контролинг, 1991.
11. *Файоль А.* Общее и промышленное управление. М., 1923.
12. www.superjob.ru.

В. В. Шлыков, В. В. Шлыков

Повышение эффективности управления трудовой адаптацией осужденных на основе совершенствования ее правовой базы

**V. V. Shlykov, V. V. Shlykov. Rise of management efficiency of labour
adaptation of convicts based on the improvement of its regulatory base**

В статье рассматриваются возможные перспективы развития правовых основ процесса трудовой адаптации осужденных к лишению свободы. Предлагаются новые редакции отдельных статей Уголовно-исполнительного кодекса, Закона об органах и учреждениях, исполняющих наказания в виде лишения свободы.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная система, производственная деятельность уголовно-исполнительной системы, адаптация осужденных к лишению свободы, нормативно-правовая база, труд.

Контактные данные: 390027, г. Рязань, Электrozаводская ул., д. 52; (4912) 28-34-74; ryazan_schlikov@mail.ru.

The article reviews possible development perspectives of legal bases of labour adaptation of convicts to the confinement. It suggests new drafts of specific articles of the Criminal and executory Code, Law on bodies and authorities carrying out custodial sentence.

Keywords: correctional system, production activity of correctional system, adaptation of convicts to the confinement, regulatory framework, labour.

Contact information: 390027, Ryazan, ul. Electrozavodskaya, 52; (4912) 28-34-74; ryazan_schlikov@mail.ru.

Более 100 лет производственная деятельность, опирающаяся на постоянно совершенствующуюся нормативно-правовую базу, имеющая собственные задачи и цели, является неотъемлемой частью правоохранительной деятельности уголовно-исполнительной системы.

В то же время результаты проведенного исследования показывают, что существующая нормативно-правовая база производственной деятельности уголовно-исполнительной системы недостаточно полно отражает требования к труду как к одному из основных источников исправления осужденных. В ней недостаточно прописаны цели, связанные с процессом трудовой адаптации осужденных к лишению свободы.

Рассматривая перспективы развития правовых основ процесса трудовой адаптации осужденных к лишению свободы, необходимо уточнить (нивелировать) понятийный аппарат данного процесса, поскольку в широком (общественном) и узком (ведомственном) смыслах они имеют ряд различий.

Из специальной литературы известно, что под социализацией понимается социальный опыт, охватывающий всю жизнь, благодаря которому индивиды развивают свой человеческий потенциал и усваивают культуру [1, с. 170]; усвоение человеком социального опыта, ценностей, норм знаний, определение системы соци-

Владимир Викторович Шлыков — профессор кафедры государственного и муниципального управления Рязанского филиала Санкт-Петербургского университета управления и экономики, кандидат экономических наук, доцент.

Владимир Владимирович Шлыков — студент Рязанского филиала Санкт-Петербургского университета управления и экономики.

© В. В. Шлыков, В. В. Шлыков, 2011.

альных ролей и культуры, процесс преобразования социального опыта в собственные ценностные ориентации, в ходе которого создается личность; процесс включения человека в общество, ценности и культуру этого общества, социальной общности или группы, к которым он принадлежит; механизм передачи социального опыта [2, с. 12]. Есть и более узкие определения социализации. Например, процесс, в ходе которого новые члены какой-либо группы воспринимают установки, ценности и нормы, необходимые для их принятия в группу [3, с. 468].

Таким образом, под социализацией в широком смысле понимается усвоение членом общества социальных (общественных) ценностей, а в узком — ценностей, присущих определенной социальной группе или слою общества, в частности исполнительного учреждения.

Социология оперирует еще одним понятием — «ресоциализация», под которым, особенно за рубежом, понимается радикальное изменение личности. Причем механизм ресоциализации, по мнению Дж. Масиониса, реализуется тотальными институтами (тюрьмами и психиатрическими больницами) [1, с. 192]. Российская пенитенциарная наука понимает под ресоциализацией процесс подготовки осужденного, приговоренного к лишению свободы, к жизни в обществе после освобождения.

С понятием социализации тесно связано понятие социально-психологической адаптации, которая является составным элементом механизма социализации, протекающего как совокупность адаптаций к разнообразным жизненным ситуациям. Несмотря на то, что вопросы адаптации личности к специфической социальной среде широко освещены в специальной литературе, существуют определенные разночтения, связанные как с субъективными взглядами авторов, так и с рассмотрением той среды, к которой должен адаптироваться индивидуум. Например, А. Н. Большакова в зависимости от уровня социальной активности личности выделяет активную и пассивную адаптацию; в зависимости от степени добровольности этого процесса — добровольную и вынужденную [2, с. 17]. В. Г. Деев, В. Н. Казанцев, А. Н. Сухов, И. И. Соколов рассматривают в зависимости от ее направленности положительную и отрицательную; по способу вовлечения в данный процесс — добровольную и принудительную адаптацию [4, с. 9]. Социально-психологическая адаптация представляет собой процесс и результат взаимодействия личности с изменяющейся (изменившейся) социальной средой, в ходе которого постепенно согласуются требования обеих сторон так, что личность получает возможность выживания, а среда — воспроизведения [2, с. 16].

Под социальной адаптацией принято понимать процесс приспособления личности к существующим общественным отношениям, нормам, образцам, ценностям, традициям общества, преломленным через материальные и духовные компоненты, в которых протекает его жизнедеятельность. Адаптацию можно рассматривать и как динамический процесс постоянного приобретения и потери ресурсов взаимодействующих субъектов [3, с. 205].

Применительно к лицам, отбывающим наказание в исправительных учреждениях, социальная адаптация может быть определена как сочетание добровольного и принудительного приобщения к социальной среде, к основным сферам деятельности колонии [5, с. 7]. Если вести речь о специфических вопросах трудовой адаптации, то следует вспомнить исследования В. А. Верещагина, который рассматривал в своих работах понятие «формирование трудовой и социальной активности осужденных» [6].

Современные исследователи совершенно справедливо отмечают, что среди функций УИС особо выделяется воспитательная. Об этом же говорит Уголовный кодекс в ч. 2. ст. 43. — «Наказание применяется в целях восстановления со-

циальной справедливости, а также в целях исправления осужденного и предупреждения совершения им новых преступлений».

А. Л. Ременсон указывал, что наказание в виде лишения свободы по своим специфическим свойствам является особым конфликтным общественным отношением, проявляющимся в принудительном лишении осужденного определенных благ, т. е. во внешнем насилии. А имеющиеся в условиях труда заключенных некоторые карательные элементы представляют собой составную часть лишения свободы [7, с. 8–13].

Н. А. Стручков полагал, что уголовное наказание является наиболее острой формой государственного принуждения, его сущность выражается в каре, которая представляет собой комплекс установленных законом правоограничений (включая правоограничения на трудовую деятельность осужденных. — *В. Ш.*) [8, с. 22–23].

В условиях отбывания наказания в виде лишения свободы обязанность трудиться приобретает категорическую форму, снижается роль волеизъявления работающего и усиливается значение административного принуждения в интересах выполнения каждым трудоспособным осужденным указанной обязанности [там же, с. 21].

В. А. Уткин считает, что бессмысленно обязывать осужденных трудиться, если отсутствуют рабочие места, и для закрепления за осужденными права на труд в уголовно-исполнительном законодательстве нет оснований [9, с. 88–89].

Анализ Конституции, международных нормативных актов, сущности уголовного наказания в виде лишения свободы, как в России, так и за рубежом, сравнение принципов привлечения к труду осужденных в разных странах позволяет сделать вывод, что соотношение категорий — труд, свобода, отбывание наказания в виде лишения свободы — разнообразно.

Рассматривая трудовую адаптацию, можно говорить о постоянном процессе активного согласования человеком своих индивидуальных особенностей (индивидуальных, личностных) с условиями внешней среды (требованиями рабочего места, особенностями партнеров, социальных групп, организационной культуры и др.), обеспечивающими успешность его профессиональной деятельности и полноценную личностную самореализацию во всех сферах жизнедеятельности; совокупности психологических механизмов, проявляющихся в успешности его профессиональной деятельности, удовлетворенности своим трудом, оптимальной психологической и физиологической «цене», затраченной на достижение результата [3, с. 206].

Необходимо остановиться и на последних исследованиях в области труда осужденных к лишению свободы и проблем их социальной реабилитации. Например, М. Т. Дибиров пишет: «Социальная адаптация — сложный процесс, состоящий из стадии нравственной, правовой, психологической и организационной подготовки осужденных в исправительном учреждении к жизни на свободе (исправление) и этапа взаимодействия личности с постоянно меняющейся ближайшей окружающей средой на свободе, включающий восприятие ею нравственных требований, установок, социальных позиций и системы ценностных ориентаций микросреды в процессе социализации, а также изменение, преобразование среды в соответствии с новыми условиями и целями деятельности [10, с. 8].

Несколько иную трактовку понятия «социальная адаптация» в своих работах приводит С. Шамсунов, предлагая рассматривать социализацию осужденных с позиций социальной реабилитации и трудовой адаптации. Причем под социальной реабилитацией осужденных он понимает специальную деятельность государственных органов и общественных организаций по устранению, нейтрализации, ограничению действий детерминантов социальных отклонений, а также по коррекции личности, имеющей деформации нравственного правового сознания. А под трудовой адаптацией осужденных — существенный элемент организации

труда и в то же время социальный фактор повышения его производительности, опирающийся на повышение общеобразовательного уровня, профессиональное обучение или повышение производственной квалификации, охрану здоровья, приучение к порядку и условиям, установленным в учреждениях, и т. д.

По его мнению, под социальной адаптацией осужденных в уголовно-исполнительном законодательстве понимается создание благоприятных условий и проведение комплекса мероприятий, обеспечивающих приспособление (приобщение) осужденных к жизни на свободе в период отбывания ими наказания вплоть до освобождения [11, с. 14–15].

Нам представляется возможным по этому поводу сделать несколько уточнений. Во-первых, отсыл к деятельности государственных органов и общественных организаций не совсем четко передает правоохранительную направленность деятельности уголовно-исполнительной системы. Представляется более удачным вести речь «об особой форме правоохранительной деятельности уголовно-исполнительной системы». Во-вторых, мы считаем, что процесс трудовой адаптации дуалистичен по своей природе, поскольку по сути своей различен для администрации исправительных учреждений и для осужденных к лишению свободы.

В этом случае процесс трудовой адаптации для осужденных заключается в накоплении ими жизненно-необходимого опыта сосуществования в социально-трудовом коллективе исправительного учреждения за счет производственной деятельности и (или) социально значимых для исправительного учреждения работ с последующим освоением профессии, необходимой осужденному не только в исправительном учреждении, но и после освобождения.

Для администрации исправительной колонии под организацией и управлением процессом трудовой адаптации осужденных следует понимать особую форму правоохранительной деятельности уголовно-исполнительной системы, направленную на достижение пенитенциарных целей.

Исследование потенциальных возможностей исправительных учреждений по трудовой адаптации осужденных и существующей нормативно-правовой базы этого процесса показало, что в условиях постсоциалистической экономики отдельные термины, связанные с трудом осужденных, практически потеряли свои значения или приобрели этимологический смысл, который отличается от первоначального, что не позволяет описывать происходящие в УИС процессы и неприемлем в условиях новой парадигмы функционирования производства уголовно-исполнительной системы.

Исходя из этого в нормативно-правовых актах, регламентирующих процессы трудовой адаптации осужденных, предлагается пользоваться целым рядом новых дефиниций, которые необходимо внести и в законодательные акты: производственная деятельность осужденных, социально значимые для исправительного учреждения работы, производственная деятельность и социально значимые для исправительного учреждения работы, социально трудовой коллектив исправительного учреждения [12].

Представляется, что в условиях реформирования УИС механизм трудовой адаптации осужденных должен опираться на трехсторонний юридически закрепленный либо институциональный договор между осужденным, администрацией ИУ и обществом, в которое осужденный вернется.

В соответствии с этим договором осужденный, в зависимости от тяжести совершенного преступления, обязан выполнять требования администрации, связанные с организацией процесса трудовой адаптации. Администрация в соответствии с требованиями ст. 103 УИК обязана, если осужденный имеет соответ-

ствующие данному учреждению трудовые навыки, обеспечить осужденному возможность участвовать в производственной деятельности либо, если осужденный такого желания не имеет, привлекать его к социально значимым для исправительного учреждения работам.

Если осужденный не имеет необходимые данному учреждению трудовые навыки, — организовать общеобразовательную и (или) профессиональную подготовку осужденного по профессии, необходимой ему для включения в социально-трудовой коллектив исправительного учреждения УИС и после освобождения. Администрация берет на себя обязательство подготовить осужденного к трудовой деятельности на свободе с предварительным согласованием места работы, ее профиля.

Общество (в широком смысле слова), а не правоохранительные органы, выполняющие волю общества и осудившие своего члена на отбывание наказания в виде лишения свободы, обязуется трудоустроить освободившегося, получившего профессию, необходимую обществу, в результате чего у него появляется дополнительный стимул включиться в добровольный процесс трудовой адаптации.

Подобное предложение не противоречит современным научным взглядам ученых, изучающих трудовое право. Например, С. Ю. Чуча указывает на то, что Российское государство в сфере труда остается стороной социального партнерства, выступающего в двух основных ролях: как работодатель (когда правосубъектность его органов аналогична обычной работодательской правосубъектности) и как носитель общегосударственных интересов. В последнем случае им осуществляются функции координации совместных действий социальных партнеров, примирения сторон социального партнерства и защиты общественных интересов [13, с. 16]. Более того, в настоящее время пенитенциарная система Кубы, совместно с Министерством труда и социального обеспечения, ведет работу по обязательному предоставлению рабочего места после отбытия тем заключенным, которые приобрели в исправительных учреждениях трудовую специальность [14, с. 30].

Пока же в этом процессе только один постоянный участник — администрация ИУ, осужденные принимают в нем участие по принуждению, а общество, скорее, в порядке исключения.

Для совершенствования организации управления правоохранительной деятельностью исправительных колоний в вопросах повышения эффективности процесса трудовой адаптации осужденных необходимо дополнить ч. 2 ст. 1 УИК РФ положением о том, что трудовая адаптация является одной из социальных задач уголовно-исполнительной системы, а п. 3 ст. 13 Закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» — положением о том, что данная деятельность является обязанностью учреждений, исполняющих наказания.

В целях развития ведомственной нормативно-правовой базы УИС учеными и практиками вносится ряд предложений по ее совершенствованию. Например, С. Х. Шамсунов предлагает разработку концепции организации и совершенствования правового регулирования труда осужденных к лишению свободы в целях их социальной реабилитации.

По его мнению, целью концепции должно являться дальнейшее совершенствование организации труда осужденных к лишению свободы в целях социализации их личности, повышения результативности их социальной адаптации и реабилитации после освобождения, предупреждения новых преступлений [15, с. 2].

А. С. Кононец на Всероссийском совещании руководителей территориальных органов уголовно-исполнительной системы и образовательных учреждений ФСИН России, состоявшемся в марте 2006 г., указывал на необходимость изменения

редакции ч. 1 ст. 103 УИК РФ. На его взгляд, осужденные должны привлекаться к труду исходя из наличия свободных мест, экономической целесообразности и возможности их создания [16, с. 23].

В. Летунов предлагает: «На государственном, региональном и местном уровнях проработать и нормативно закрепить вопрос о трудовой адаптации лиц, освободившихся из ИУ. Для этого открыть производственно-адаптационные центры во всех регионах страны, используя возможности государственных, иных предприятий, организаций, профессиональных лицеев и училищ» [17, с. 41].

Мы, со своей стороны, предлагаем внесение в нормативно-правовую базу, регламентирующую производственную деятельность УИС, изменений, направленных на достижение пенитенциарных целей, связанных с осуществлением функций правоохранительной деятельности уголовно-исполнительной системы.

В Уголовно-исполнительный кодекс РФ внести следующие изменения и дополнения:

- ч. 2 ст. 1 изложить в следующей редакции: «2. Задачами уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации являются регулирование порядка и условий исполнения и отбывания наказаний, определение средств исправления осужденных, охрана их прав, свобод и законных интересов, предоставление им возможности принятия участия в процессе трудовой адаптации, оказание осужденным помощи в социальной адаптации»;
- ч. 2 ст. 9 изложить в следующей редакции: «2. Основными средствами исправления осужденных являются: установленный порядок исполнения и отбывания наказания (режим), воспитательная работа, производственная деятельность и социально значимые для исправительного учреждения работы, получение общего образования, профессиональная подготовка и общественное воздействие»;
- второе предложение ч. 1 ст. 74 изложить в следующей редакции: «Следственные изоляторы выполняют функции исправительных учреждений в отношении осужденных, оставленных для выполнения социально значимых для следственных изоляторов работ, а также осужденных на срок не свыше шести месяцев, оставленных в следственном изоляторе с их согласия»;
- ч. 1 ст. 77 изложить в следующей редакции: «1. В исключительных случаях лица, осужденные к лишению свободы, ранее не отбывавшие лишение свободы, которым отбывание наказания назначено в исправительной колонии общего режима, могут быть с их согласия оставлены в следственном изоляторе или тюрьме для выполнения там социально значимых работ»;
- второе и третье предложения ч. 1 ст. 103 изложить в следующей редакции: «Администрация исправительных учреждений обязана привлекать осужденных к производственной деятельности и (или) социально значимым для учреждения работам с учетом их пола, возраста, трудоспособности, состояния здоровья и, по возможности, специальности, а также исходя из наличия рабочих мест. Осужденные привлекаются к производственной деятельности и (или) социально значимым работам в центрах трудовой адаптации осужденных и производственных (трудовых) мастерских исправительных учреждений, на федеральных государственных унитарных предприятиях уголовно-исполнительной системы и в организациях иных организационно-правовых форм, расположенных на территориях исправительных учреждений и (или) вне их, при условии обеспечения надлежащей охраны и изоляции осужденных»;
- первое предложение ч. 3 ст. 104 изложить в следующей редакции: «3. Время привлечения осужденных к производственной деятельности засчитывается им в трудовой стаж»;

- ч. 1 ст. 108 изложить в следующей редакции: «1. В исправительных учреждениях организуются обязательное начальное профессиональное образование или профессиональная подготовка осужденных к лишению свободы, не имеющих профессии (специальности), необходимой им для включения в социально-трудовой коллектив исправительного учреждения и после освобождения».

В Закон РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» предлагается внести изменения:

- п. 3 ст. 13 изложить в следующей редакции: «3) обеспечивать трудовую адаптацию осужденных на основе привлечения их к труду, а также осуществлять их общее и профессиональное образование и профессиональное обучение»;
- первое предложение ст. 18 изложить в следующей редакции: «Центры трудовой адаптации осужденных и производственные (трудовые) мастерские являются структурными подразделениями учреждений, исполняющих наказания, и реализуют требования уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации в части организации получения осужденными профессий, востребованных ими для включения их в социально-трудовой коллектив исправительного учреждения и необходимых им после освобождения».
- четвертое предложение ст. 18 изложить в следующей редакции: «Деятельность центров трудовой адаптации осужденных и производственных (трудовых) мастерских представляет собой инициативную самостоятельную производственную деятельность (собственную производственную деятельность) учреждений, исполняющих наказания, осуществляемую на свой риск и под установленную настоящим законом ответственность в целях привлечения осужденных к производственной деятельности и обучения профессиям, востребованным осужденными для включения их в социально-трудовой коллектив исправительного учреждения и необходимым им после освобождения»;
- первое предложение ст. 21 изложить в следующей редакции: «Привлечение осужденных к производственной деятельности на объектах предприятий любых организационно-правовых форм, не входящих в уголовно-исполнительную систему, расположенных на территориях учреждений, исполняющих наказания, и вне их, осуществляется с целью обучения их профессиям, не востребованным на собственном производстве и на предприятиях учреждений, исполняющих наказания, но необходимых им после освобождения, на основании договоров (контрактов), заключаемых между руководством учреждений, исполняющих наказания, и руководством этих предприятий».

Представляется, что поправки, предложенные для внесения в нормативно-правовую базу уголовно-исполнительной системы, позволят эффективнее управлять организационным механизмом трудовой адаптации осужденных.

Литература

1. Мационис Дж. Социология. 9-е изд. СПб.: Питер, 2004.
2. Большакова А. Н. Социальная психология для менеджеров. Ростов н/Д: Феникс, 2004.
3. Толочек В. А. Современная психология труда. СПб., 2005.
4. Адаптация осужденных к среде ИТУ: учеб. пособие. Рязань: Изд-во РВШ МВД СССР, 1981.
5. Адаптация осужденных к среде ИТУ...
6. Лузгин С. А. Формирование трудовой и социальной активности осужденных: учеб. пособие. М.: ВНИИ МВД СССР, 1984.

7. Ременсон А. Л. Понятия и критерии перевоспитания осужденных // Вопросы советского государства и права: Труды Томского государственного университета. Т. 183. Томск: ТГУ, 1966.
8. Стручков Н. А. Курс исправительно-трудового права: проблемы Общей части. М., 1984.
9. Уткин В. А. Курс лекций по уголовно-исполнительному праву. Особенная часть. Томск, 1995.
10. Дибиров М. Т. Проблемы социальной адаптации лиц, освобождаемых из исправительных учреждений (по материалам Республики Дагестан): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2006.
11. Шамсунов С. Х. Организация и правовое регулирование труда осужденных к лишению свободы в целях их социальной реабилитации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Рязань, 2005.
12. Шлыков В. Понятийно-категориальный аппарат процесса трудовой адаптации и социализации осужденных к лишению свободы // Закон и право. 2005. № 10.
13. Чуча С. Ю. Социальное партнерство в сфере труда: становление и перспективы развития правового регулирования в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004.
14. Шумакова Ю. Исполнение уголовных наказаний в Республике Куба // Преступление и наказание. 2005. № 4.
15. Шамсунов С. Х. Современные проблемы организации труда и социальной реабилитации осужденных с учетом требований международных стандартов // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2006. № 5.
16. Обзор выступлений на Всероссийском совещании руководителей территориальных органов уголовно-исполнительной системы и образовательных учреждений ФСИН России // Ведомости УИС. 2006. № 4.
17. Летунов В. Н. Реформирование организации трудовой реабилитации осужденных к лишению свободы // Человек: преступление и наказание. 2003. № 4.

УДК 658.8

К. В. Барезев

Интегрированные маркетинговые коммуникации: сущность, функции, компоненты

***K. V. Barezhev. Integrated marketing communications:
Nature, functions, components***

Автор рассматривает основные характеристики современных интегрированных коммуникаций, применяемых в сфере маркетинга для решения задач продвижения на высококонкурентном рынке продукции и услуг компании. Интегрированные маркетинговые коммуникации анализируются

The author reviews basic characteristics of present day integrated communications, which are implemented in the marketing sphere for the purposes of the company products promotion in the highly competitive market of products and services. Integrated marketing communications are analyzed as

Константин Викторович Барезев — доцент кафедры связей с общественностью и массовых коммуникаций, заведующий лабораторией журналистики, рекламы и связей с общественностью Санкт-Петербургского государственного инженерно-экономического университета, кандидат философских наук.

© К. В. Барезев, 2011.

как мультиинструментальная система информационно-коммуникативного воздействия на целевую аудиторию, рассчитанная на синергетический эффект от одновременного применения ряда современных рыночных технологий и предполагающая параллельное использование различных каналов и носителей коммуникации.

Ключевые слова: интегрированные маркетинговые коммуникации, информационно-коммуникативное воздействие, целевая аудитория, продвижение товаров и услуг, менеджмент, планирование.

Контактные данные: 191002, Санкт-Петербург, ул. Марата, д. 27; (812) 602-23-23; dept.ksoimk@engec.ru.

multi-instrument system of information and communication impact on the target audience, aiming at synergetic effect from the simultaneous implementation of a number of modern market technologies, and implying parallel use of different information channels and media.

Keywords: integrated marketing communications, information and communication impact, target audience, promotion of products and services, management, planning.

Contact information: 191002, Saint-Petersburg, ul. Marata, 27; (812) 602-23-23; dept.ksoimk@engec.ru.

В условиях высококонкурентного рынка задачи продвижения компании, ее продукции или услуг, ее бренда или торговой марки, если, конечно, позволяет ее маркетинговый бюджет, лучше всего решать в формате интегрированных коммуникаций, которые сочетают не только инструменты ATL, но и BTL, а также Ambient- и New Media. По принципу ИМК строятся медиастратегии и коммуникационные кампании, в рамках которых и реклама наряду с продвижением продаж, личными продажами и пиаром выступает составляющей комплекса продвижения товара.

Интегрированные маркетинговые коммуникации (ИМК) — это ставшая популярной и даже доминирующей в 90-е годы XX в. концепция маркетинга, в основе которой лежит принцип «управления всеми источниками информации о продукции фирмы для быстрее ее продвижения на рынок товаров и услуг, а также поддержания лояльности потребителя» [1, с. 21]. ИМК — это мультиинструментальная система информационно-коммуникативного воздействия на целевую аудиторию, рассчитанная на синергетический эффект от одновременного применения рекламы, публик рилейшнз, стимулирования продаж, программ клиентской лояльности и т. д. Также ИМК предполагает параллельное использования различных каналов и носителей коммуникации.

В источниках отмечается, что «это не просто новая система организации маркетинга — это, может быть, в большей степени философия и стратегия бизнес-коммуникаций, следуя которой можно вывести на новый качественный уровень все виды взаимодействия с потребителем. Стратегия ИМК позволяет превратить набор мероприятий по продвижению, рекламе и пиару в эффективную маркетинговую стратегическую политику с привлечением всего арсенала исследовательских и рекламных средств» [2].

Если говорить об истории, то ИМК как модель управления маркетинговыми коммуникациями была разработана американскими специалистами по пиару и маркетингу Доном Шульцем, Стенли Танненбаумом и Робертом Лаутерборном. Также авторское определение интегрированных маркетинговых коммуникаций можно найти у классика маркетинга Филиппа Котлера: «интегрированные маркетинговые коммуникации — концепция, согласно которой компания тщательно продумывает и координирует работу своих многочисленных каналов коммуникации — рекламы в средствах массовой информации, личной продажи, стимулирования сбыта, пропаганды, прямого маркетинга, упаковки товара

и других — с целью выработки четкого, последовательного и убедительного представления о компании и ее товарах» [3].

Однако наиболее четкую дефиницию понятия ИМК приписывают Полу Смитту, одному из основоположников соответствующей теории. В частности, в своей книге «Маркетинговые коммуникации. Интеграционные достижения» он пишет, что взаимодействие всех форм комплекса коммуникаций, при котором каждая форма коммуникаций должна быть интегрирована с другими инструментами маркетинга и подкреплена ими для достижения максимальной экономической эффективности [цит. по 4].

По определению Американской ассоциации рекламных агентств, ИМС — это концепция планирования маркетинговых коммуникаций, исходящая из необходимости оценки стратегической роли их отдельных направлений рекламы, стимулирования сбыта, пиара и т. д.) и оптимального сочетания для обеспечения четкости, последовательности и поиска максимизации воздействия коммуникационных программ посредством непротиворечивой интеграции всех обращений» [5].

В современной отечественной литературе можно встретить и синтетическое определение, например такое: «ИМК — это единая многоканальная синхронизированная коммуникация, объединяющая в единой целое различные маркетинговые средства продвижения товара/услуги и, в первую очередь — рекламу, PR, стимулирование продаж, и ориентированная на установление двухсторонних отношений с целевой аудиторией и оказания на нее запланированного коммуникативного эффекта» [6].

Вместе с тем ИМК можно понимать как особый, *усиленный* формат маркетинга, ведь не случайно маркетинг в ИМК «включает в себя все возможные виды коммуникаций, обеспечивающих деятельность и развитие организации» [7]. Действительно, важнейшим практическим условием эффективного осуществления программы или стратегии ИМК в рамках конкретной компании является определение оптимального «маркетинг-микса» как сочетания различных информационно-коммуникативных инструментов.

Для своей реализации программа ИМК нуждается в единой концепции коммуникации, которая будет способствовать реализации стратегии продвижения, сбыта и максимизации прибыли. Единое интегрированное сообщение сможет более эффективно достигать целевых аудиторий, и, что очень важно, будет правильно ими декодировано.

Также *условиями формирования* концепции интегрированных маркетинговых коммуникаций на предприятии, точнее, для него важны и такие условия, как:

- наличие у менеджмента четкой, продуманной стратегии маркетинга (включающей целесообразные схемы ценообразования, ассортиментную политику, планы сбыта, критерии сегментации рынка и философию его освоения);
- планирование продвижения;
- высокий уровень профессиональной подготовки и коммуникационной культуры исполнителей;
- тщательная координация и планирование коммуникативной деятельности;
- организация профессионального управления маркетинговыми коммуникациями, создание такой модели, которая будет учитывать и оперативно реагировать на изменения и сигналы обратной связи;
- координирование бюджета и содержания рекламных и пиар-мероприятий, проводимых по разным коммуникационным каналам;
- согласованность действия всех собственных структур предприятия или корпорации на протяжении всего периода реализации программы ИМК.

В ИМК все средства и инструменты коммуникаций подчиняются стратегии продвижения и направлены на достижение целей маркетинга товаропроизводителя в частности и его корпоративных целей в общем. То, каким конкретно образом они будут использоваться в достижении целей рыночной деятельности компании, определяет стратегия продвижения.

Принципами интегрированных маркетинговых коммуникаций являются:

- скоординированность исходящих от организации сообщений во времени;
- единое психосемантическое поле исходящих от организации сообщений;
- соответствие языка сообщений миссии компании, конкретным целям и задачам продвижения;
- максимизация обратной связи и ее потенциала;
- участие потенциала корпоративной культуры организации в ее рыночных коммуникациях;
- весь процесс выработки и реализации маркетинговых задач внутри компании должен строиться на интегрированной основе;
- возможность гибкого выбора между разными инструментами продвижения.

Интегрированные маркетинговые коммуникации выполняют следующие функции:

- а) *стратегическую*, которая состоит в «интеграции уже существующих и новых отношений с общественностью с помощью управления всеми коммуникативными действиями, направленными на создание и поддержание репутации организации» [7];
- б) *имиджевую* функцию, которая обеспечивается участием корпоративной идентичности и стратегических интеграторов во всех коммуникациях;
- в) *репутационную* функцию, которая обеспечивает коммуникационную мощь нематериальных активов компании;
- б) собственно *маркетинговую* функцию, которая обеспечивает решение маркетинговых задач компании, связанных с планированием, рыночной адаптацией и сбытом продукции, завоеванием новых сегментов рынка и удержанием существующих;
- в) *управленческую* функцию, которая обеспечивает координацию внешних и внутренних коммуникаций компании, формируя не только благоприятные отношения организации со средой, но и гармонизируя корпоративную культуру, производственный климат и отношения в коллективе.

Комплексная реализация функций ИМК позволяет достичь, соответственно, и комплексного результата: только при интегрированном подходе к коммуникациям возможно комплексное управление имиджем компании, ее поведением на рынке, внутренними и внешними связями с общественностью.

Условиями эффективности интегрированных маркетинговых коммуникаций будут:

- симметричность, понятность и непротиворечивость коммуникации;
- максимальное соответствие идеальным моделям коммуникации;
- соответствие потребностям и культуре коммуникаций целевой аудитории;
- соответствие активности и политики субстанционального субъекта коммуникаций распространяемым им месседжам;
- соответствие интересов и целей организации интересам и целям общественности.

Итак, коль скоро интегрированные маркетинговые коммуникации построены на основе объединения и эффективного использования всех существующих каналов массовой и личной маркетинговой коммуникации для достижения постав-

ленных целей продвижения, составляющие ИМК можно представить в виде различных инструментов и технологий информационно-коммуникативной деятельности. Также можно говорить и о компонентах стратегии интегрированных маркетинговых коммуникаций. К ним относятся:

- предварительная оценка ситуации, определение проблем, конкурентного окружения, возможностей, рисков и факторов эффективности маркетинговых коммуникаций;
- определение целей и постановка задач (цели маркетинговых коммуникаций обычно состоят из нескольких категорий: а) создания осведомленности; б) достижения понимания; в) обеспечения изменений в отношении к товару и его восприятию; г) достижения изменений в поведении потребителей; д) подкрепления предыдущих решений);
- маркетинговые исследования;
- выбор целевой аудитории и их идентификация для конкретных коммуникационных действий (при этом целевая аудитория значительно может быть шире целевого рынка);
- формирование конфигурации маркетинг-микса, то есть модели, комбинирующей в определенной последовательности и сочетании использований различных инструментов, каналов и носителей коммуникации (маркетинг-микс индивидуально подбирается для разных сегментов рынка и разных рыночных ситуаций и может включать в себя средства рекламы, стимулирования сбыта, пиара, прямого маркетинга, личной продажи и т. д.);
- разработка центральной темы и отдельных идей маркетинговых обращений (месседжей);
- выбор носителей коммуникаций с ориентацией на максимально широкий охват целевых аудиторий (этот процесс может включать в себя строгий анализ достоинств и недостатков средств доставки);
- бюджетное планирование при условии возможной оптимизации расходов на ИМК;
- реализация стратегии при условии координации усилий всех участвующих в ее осуществлении организаций и специалистов;
- оценка результатов и определение эффективности программы ИМК (здесь обычно решаются: «во-первых, должны быть разработаны критерии эффективности оцениваемой программы; во-вторых, необходимо отслеживать фактическое продвижение к целям, что осуществляется с помощью мониторинга общественного мнения; в-третьих, необходимо соотнести полученные результаты исследований с выбранными критериями, чтобы определить степень эффективности затраченных усилий» [8]).

Итак, суть ИМК как подхода к организации коммуникаций и управления ими состоит как раз именно в обеспечении синергетического эффекта за счет объединения инструментов, каналов и носителей. Действительно, «с точки зрения теории коммуникации важно отметить, что коммуникация представляет собой процесс взаимодействия ее участников с помощью обмена имеющей для них смысл информацией. Другим важным моментом является то, что коммуникационное взаимодействие всегда связано с определенным эффектом, который находит отражение в реакции участников коммуникативного акта. С точки зрения системного подхода коммуникацию можно рассматривать как систему, состоящую из ряда взаимодействующих элементов-коммуникаторов и связей между ними. Соответственно, интегрирование коммуникаций представляет собой процесс объединения элементов в систему с целью получения нового системного, или синергетического эффекта» [9]. По мнению видного специалиста по деловым коммуникациям Кларка Кейвуда, автора бестселлера

«Руководство по стратегическим публич рилейшнз и стратегическим коммуникациям», объединяющую роль в ИМК играет именно пиар, в силу его направленности на взаимовыгодную интеграцию со всеми стратегическими группами общественности. «Связи с общественностью могут также обеспечивать интеграцию функций менеджмента, включая маркетинг, финансы, управление человеческими ресурсами и общее управление. Взаимодействие пиар-специалистов с другими управленцами позволяет осуществлять интеграцию их коммуникативной деятельности, создавать условия, когда сотрудники воспринимают себя как члены единой команды, а не просто как штат служащих. Наконец, пиар-специалисты могут и должны управлять взаимоотношениями организации с широкой общественностью, способствуя интеграции на уровне общества» [там же]. Тем не менее и другие инструменты продвижения будут играть свою важную роль в программе интегрированных маркетинговых коммуникаций, решая релевантные им задачи, в чем, собственно, и состоит их суть.

В заключение стоит сказать о преимуществах ИМК, к которым относятся:

- синергетический эффект от действия различных инструментов, каналов и носителей коммуникаций;
- лучшая координация коммуникаций;
- возможность решать одновременно как тактические, так и стратегические задачи продвижения информационно-коммуникативной политики;
- единое планирование, устраняющее разобщенность и порой противоречивость сообщений о продукте или услуге;
- снижение затрат на продвижение (по оценкам специалистов, ИМК-подход обходится в 2–2,5 раза дешевле традиционного, поскольку позволяет отказаться от преимущественного размещения рекламы на телевидении);
- четкое позиционирование товара на рынке с учетом желаний потребителя;
- увеличение ценности торговой марки относительно конкурирующих.

В заключение можно сказать следующее: ИМК, во-первых, удачно сочетают методы и инструменты рекламы, пиар, маркетинга, а также разнообразные каналы и носители, которые могут быть увязаны в единой стратегии. Во-вторых, ИМК позволяют экономить затраты базисного субъекта на продвижение за счет использования непрямых видов рекламы, которые сами по себе могут быть значительно дешевле традиционных видов рекламы. В-третьих, ИМК имеют больше возможностей и ресурсов для позиционирования и контактов с целевой аудиторией, нежели прямая реклама (речь здесь идет в том числе и о возможностях обратной связи, интерактивного общения, «соучастия» потенциальных и состоявшихся покупателей в продвижении продающей компании). В ИМК, таким образом, достигается эффект обратной связи, интерактивности, мобильного участия и лояльности, живого имиджа и объективации ценностей в поведении, что, в принципе, недоступно силами обычной традиционной рекламы.

Наконец, необходимо сказать о том, что интегрированные маркетинговые коммуникации — это не догма и не застылая схема, а прогрессивная, восприимчивая к инновациям система, которая способна к развитию и нуждается в нем.

Литература

1. Азарова Л. В., Иванова К. А., Шадрова В. М., Шереметьева Т. Г., Яковлев И. П. Стратегия и тактика бизнес-коммуникаций: учеб. пособие / под ред. Л. В. Азаровой. СПб.: Изд-во СПбГЭТУ «ДЭТИ», 2007.

2. Маслов А. А. Социологический анализ системы маркетинговых коммуникаций в современном российском обществе. М.: Изд-во МГУ, 2009. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lib.ua-ru.net>.
3. Егина О. Что такое интегрированные маркетинговые коммуникации. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.makmark.ru>.
4. Голубкова Е. Н., Говердовская К. А. Интегрированные маркетинговые технологии в местах продаж. М.: Финпресс, 2002.
5. Интегрированные маркетинговые коммуникации. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.quans.ru>.
6. Алмакучуков К. М. Платформы коммуникационной интеграции в туризме // Маркетинг в России и за рубежом. № 6. 2004.
7. Азарова Л. В. [и др.]. Указ. соч. С. 21.
8. Маркетинг товаров и услуг. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.4p.ru>.
9. Азарова Л. В. [и др.]. Указ. соч. С. 21.

УДК 323.1

Р. Р. Курбанов

Практические методы формирования социально-культурного пространства Санкт-Петербурга в свете межнациональных вопросов (на примере узбекской диаспоры)

R. R. Kurbanov. Practical methods of Saint-Petersburg social and cultural environment creation within the framework of interethnic issues (as exemplified by Uzbek expat community)

В статье рассматриваются практические методы формирования социально-культурного пространства Санкт-Петербурга в свете межнациональных вопросов на примере узбекской диаспоры, такие как образование общественной организации Национально-культурной автономии узбеков, формирование ее Совета старейшин, выпуск Независимой узбекской газеты «ПетербургУз», встречи с руководителями органов государственной власти и муниципального управления, обмен делегациями с правительственными структурами Республики Узбекистан и многие другие.

Ключевые слова: социально-культурное пространство, межнациональные вопросы, узбекская диаспора, органы власти и му-

The article reviews practical methods of social and cultural space of Saint-Petersburg in the light of interethnic issues as exemplified by Uzbek expat community, such as creation of non-government organization of National and cultural autonomy of the Uzbek, creation of its Council of elders, publishing of an independent newspaper «Petersburg-Uz», meetings with the heads of executive powers and municipal bodies, exchange of delegations with government bodies of the Republic of Uzbekistan and many others.

Keywords: social and cultural environment, interethnic issues, Uzbek expat community,

Равшан Ражабович Курбанов — депутат МС МО «Литейный округ» г. Санкт-Петербурга, председатель Совета старейшин узбекской диаспоры Санкт-Петербурга, учредитель и главный редактор газеты «ПетербургУз».

© Р. Р. Курбанов, 2011.

ниципального управления, общественные организации.

Контактные данные: 191123, Санкт-Петербург, Фурштатская улица, д. 27; (812) 579-88-50; sovet@liteiny79.spb.ru.

government and municipal bodies, civic organizations.

Contact information: 191123, Saint-Petersburg, Furshtatskaya ul., 27; (812) 579-88-50; sovet@liteiny79.spb.ru.

В настоящее время в жизни узбекской диаспоры Санкт-Петербурга происходят множественные и значительные позитивные изменения. Эти изменения стали возможны благодаря улучшению текущей ситуации в области урегулирования процесса трудовой миграции и налаживания нормального взаимодействия между представителями узбекской диаспоры и государственными органами.

Прежде всего необходимо было выделить из самой диаспоры тех лиц, которые могли бы действительно считаться и являться ее представителями, с чем раньше тоже существовали трудности. Организация, которая до недавнего времени была представителем узбеков Санкт-Петербурга, дискредитировала себя как перед лицом правительства города, так и перед своими соотечественниками. Как общественная организация она не выполняла своих обязанностей в соответствии со своим уставом, а направляла основные усилия на собственную коммерциализацию.

В связи с этим инициативной группой, в которую входили представители, в том числе и самой этой организации, было принято решение о создании Национально-культурной автономии узбеков в нашем городе. На первом этапе решено было начать этот сложный и длительный процесс с создания такого органа, который мог бы уже сегодня, в период реорганизации, решать конкретные проблемы и сотрудничать со структурами города. Таким органом решено было сделать Совет старейшин. Идеи эти возникли, развивались и воплощались при помощи и активном содействии Санкт-Петербургского дома национальностей. Исполнительным директором Совета старейшин 3 марта 2011 г. избран Сураатбек Абдурахимов, председателем Совета старейшин — Равшан Ражабович Курбанов.

За столь короткое время были достигнуты ощутимые результаты.

Очень важным инструментом нашей организационной и практической работы стала учрежденная нами газета «ПетербургУз». После выпуска двух информационных номеров [1] газета получила одобрительные и поддерживающие отзывы со стороны УФМС и Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности. Сотрудничество газеты с этими государственными органами установилось на постоянной основе, в том числе мы получаем от них направляющие рекомендации. В результате нашему печатному органу удалось заслужить первичное доверие, и газета была официально зарегистрирована как средство массовой информации 14 марта 2011 г.

Надеемся, что наша газета станет информационной площадкой для опубликования материалов, которые будут способствовать повышению уровня правовой осведомленности трудовых мигрантов, выходцев из Узбекистана и всех читателей газеты по вопросам, находящимся в ведении Комитета по безопасности и УФМС.

С апреля начался ежемесячный выпуск газеты тиражом 20 тыс. экземпляров, что соответствует потребностям целевой аудитории, выявленной рабочей группой проекта. Газета распространяется бесплатно на территории города и области. Во-первых, в едином центре документов на улице Красного Текстильщика и в Санкт-Петербургском доме национальностей. Кроме того, через отделы по безопасности и правопорядку районных администраций на всех крупнейших

стройках города, в общежитиях и других местах локации целевой аудитории. По договоренности с Узбекскими авиалиниями газеты распространяются и на бортах самолетов, направляющихся из Узбекистана в наш город. Также они раздаются и в поездах, которыми трудовые мигранты из Узбекистана направляются в Санкт-Петербург.

Газета читаема и востребованна. Уже сегодня в качестве отличного результата работы газеты можно отметить большое количество поступающих в газету обращений от ее читателей. Они обращаются за консультациями, юридической помощью, за содействием в оформлении документов и с другими своими конкретными проблемами, в решении которых полагаются на редакцию и диаспору.

Еще одним направлением деятельности нашей инициативной группы является разработка Программы первичной языковой и культурной адаптации трудовых мигрантов в Санкт-Петербурге. Претворение в жизнь подобной программы национальной диаспорой — новое и сложное дело, в котором нам приходится быть первопроходцами. Целью этой работы является снижение социальной напряженности, преодоление межкультурных барьеров, повышение комфортности проживания местных жителей в условиях увеличивающегося количества инокультурных приезжих, достижение совместимости мигрантов с петербургской социокультурной средой, снижение уровня их взаимотравмирующего воздействия. Методическая основа программы создана. Сейчас идет работа по мотивированию самих мигрантов и петербургских работодателей к участию в программе и по организации конкретных условий для проведения собственно обучения.

С 1 по 5 мая 2011 г. по приглашению Союза журналистов Санкт-Петербурга и Ленинградской области и редакции независимой узбекской газеты «ПетербургУз» наш город посетила творческая делегация журналистов из Узбекистана. В ее составе главные редакторы газет и лучшие корреспонденты телевидения. Мероприятие стало для узбекских журналистов первым за последние 20 лет международным визитом такого уровня. Возглавлял делегацию председатель Союза журналистов Ферганской области Мухаммаджон Обидов.

В ходе визита делегация посетила Пискаревское мемориальное кладбище, первую в Санкт-Петербурге Библиотеку национальных литератур.

В управлении ФМС по Санкт-Петербургу и ЛО 3 мая прошла встреча узбекской делегации с начальником управления Еленой Владимировной Дунаевой. В рамках встречи стороны договорились о том, что национальные издания еще на родине будут информировать соотечественников о порядке пребывания, оформления документов, прохождении медицинского осмотра, обращении в компетентные органы, а также будут затронуты многие другие вопросы в сфере миграции. Одним из результатов визита и стало начало этого процесса, о чем будет сказано ниже.

В Смольном, в здании правительства, состоялась встреча делегации журналистов с заместителем председателя Комитета по внешним связям Санкт-Петербурга Сергеем Леонидовичем Марковым. В ходе встречи заместитель председателя комитета рассказал гостям о реализации в Санкт-Петербурге программы «Толерантность», о состоянии и перспективах сотрудничества Санкт-Петербурга с Узбекистаном и предложил принять участие в различных мероприятиях, проводимых комитетом и городскими властями. Также состоялась официальная встреча с руководством Санкт-Петербургского дома национальностей.

На Невском пр., 70, делегация узбекских журналистов встретилась с руководством и членами Союза журналистов Санкт-Петербурга. Говорили о проблемах медиасообщества — о падении тиражей, о том, что традиционные форматы не

выдерживают натиска Интернета и бесплатных изданий, о проблемах подготовки и трудоустройства журналистов. Делегация побывала на Чапыгина, 6, на встрече с Юрием Зинчуком, генеральным директором городского телеканала «Санкт-Петербург».

В заключительный день пребывания узбекских журналистов в Петербурге, 5 мая, их пригласили в Агентство журналистских расследований. Там гости встретились с главой союза и генеральным директором «АЖУРа» Андреем Константиновым. Говорили, в частности, о проблемах трудовых мигрантов в Петербурге, о роли журналистов в установлении дружеских межнациональных отношений в нашем многонациональном мегаполисе. Вечером 5 мая делегаты отбыли в Москву, где были приняты в Посольстве Узбекистана послом Республики Зиядуллоей Сагдуллаевичем Пулатходжаевым, которому прибывшие доложили о результатах своего визита.

Материалы о ходе визита, снятые узбекскими телерепортерами, были показаны по республиканскому телевидению. Среди них интервью со мной об издании газеты «ПетербургУз» и Суратбеком Абдурахимовым о создании Национально-культурной автономии узбеков в Санкт-Петербурге. Во многих печатных средствах массовой информации Узбекистана были опубликованы статьи, освещающие ход прошедшего визита и непосредственно материалы из газеты «ПетербургУз», предоставленные правительством города, в частности УФМС и Комитетом по безопасности, освещающие действующие в Петербурге законы и установления в области трудовой миграции. На узбекском телевидении был проведен круглый стол по вопросам трудовой миграции граждан Узбекистана в Россию и, в частности, в Санкт-Петербурге.

Таким образом, визит делегации действительно послужил укреплению профессиональных и межнациональных дружеских связей между нашими странами и народами.

Одним из конкретных результатов поездки уже стало начало переговоров Союза журналистов Ферганской области с Министерством печати Республики Узбекистан о распространении газеты «ПетербургУз» на территории Республики Узбекистан, что способствовало бы налаживанию постоянного информационного обмена.

Во время визита в Ташкент я встречался с вице-спикером Парламента Республики. Обсуждалась необходимость открытия института почетного консула на территории Северо-Запада, или представительства посольства в Санкт-Петербурге, или Генконсульства. Также у меня была встреча с представителем Министерства по труду и социальным вопросам Республики Узбекистан. Обсуждались проблемы взаимодействия в сфере трудовой миграции. На сегодняшний день на территории Узбекистана действуют различные агентства по найму рабочей силы, но среди них нет представителей Российской Федерации. Представители министерства ждут предложений от Совета старейшин и УФМС по урегулированию связанных с потоками трудовой миграции процессов. Обещано, что эти предложения будут вынесены на рассмотрение в Олий Мажлис — Законодательную палату Республики Узбекистан.

Исполнительный директор Совета старейшин Суратбек Абдурахимов имел встречи с представителями силовых структур республики. Речь шла о создании единой базы данных о гражданах, прибывающих в Санкт-Петербург и убывающих из Узбекистана. Чтобы на территории города знали, что среди приезжающих не окажется криминальных элементов. Будет возможным взаимно определить, не скрываются ли граждане наших государств от властей своих республик. Также господин Абдурахимов встречался с заместителем начальника Службы по

труду и занятости города Ташкента и области. На встрече обсуждались перспективы совместной работы этого органа с УФМС, Комитетом по труду Санкт-Петербурга и органами, управляющими ЖКХ в Петербурге.

Наш совет считает необходимым налаживать взаимодействие и организацию постоянных представительств на территории Узбекистана, в которых была бы возможность организовывать прохождение медкомиссии, первичное обучение русскому языку и других необходимых процедур. Имеются в виду законопослушные граждане, а не те, кто намеренно пытается обойти медицинский осмотр. Если человек не прошел медкомиссию и не знал о каком-то имеющемся у него заболевании, то, истратив на прибытие в Россию все свои, часто взятые в кредит, деньги и не имея возможности устроиться на работу, он часто не убывает на Родину, так как у него на это нет денег. Но, в то же время, и не имеет возможности лечиться. Такие граждане, сами того не желая, переходят на нелегальное положение.

С целью предотвращения таких ситуаций мы считаем необходимым оформление еще на территории Узбекистана не только медицинской справки, но и медицинской страховки, которая могла бы дать возможность гражданам либо получить необходимое лечение, либо, если это по каким-то причинам невозможно, отбыть для такого лечения на родину. Необходима эта страховка и в самых трагических случаях, когда в результате несчастного случая или тяжелого заболевания мы теряем гражданина и должны доставить его тело для погребения на родину.

Вернемся к отчету о проделанной по итогам визита работе. Сураатбеком Абдурахимовым были проведены переговоры с Узбекскими авиалиниями по вопросам бронирования билетов. По российскому законодательству разрешение на работу выдается только сроком на один год. Чтобы уменьшить количество остающихся на незаконно долгий срок, можно уменьшить траты желающих вернуться на свою легальную работу в России за счет предварительного бронирования для них недорогих авиабилетов на родину и обратный путь в спокойное несезонное время.

Также наш исполнительный директор имел встречу с представителями Узбекского банка, на которой обсуждался вопрос о получении потенциальными трудовыми мигрантами беспроцентного кредита на приобретение билетов, страховки и других необходимых для поездки документов. Этим мы поможем гражданам не попадать в кабалу часто незаконных кредиторов с огромным процентом и поставим процесс их миграции на более цивилизованные рельсы. Таким образом мы отсеем мошенников, которые только сокращают заработок трудящегося, паразитируют на нем. Речь шла также о том, чтобы мигрант получал от банка одновременно две банковские карты, одну из которых он оставлял семье, а с другой прибывал на работу. Такой порядок удобен и работодателю, который также ставит свои отношения с трудовыми мигрантами на более легальные рельсы, если платит заработную плату по безналичному расчету, а также самому работающему, так как он не рискует быть ограбленным, и его семье, непосредственно имеющей инструмент получения денег от кормильца.

ГУВД осуществляется совместная работа диспетчерской службы Контакт-центра на базе СПбГУ «Городской туристско-информационный центр» с иностранными гражданами, основной задачей которого является оказание им помощи при обращении по фактам совершения против них противоправных действий. Это очень хорошая практика, но наши трудовые мигранты часто попадают в ситуацию, когда они не могут даже набрать номер мобильного телефона, а тем более сообщить по нему о своем положении. Предлагается организовать систему

защиты по типу «тревожная кнопка», с помощью которой можно было бы определить местонахождение нуждающегося в срочной помощи гражданина и оказать ее.

Благодаря правительству города и всем перечисленным выше его структурам, их деятельности и вниманию к нуждам трудовых мигрантов смогли произойти все позитивные сдвиги в работе нашей диаспоры по Санкт-Петербургу.

Литература

1. ПетербургУз. 2010. № 1; № 2.

УДК 347.641

П. А. Янченко

Основные факторы, способствующие распространению делинквентного поведения подростков в современном российском обществе

P. A. Yanchenko. The major factors promoting distribution of behavior delinquency of teenagers in a modern Russian society

В статье дается анализ понятию «делинквентное поведение», рассматриваются основные варианты его трактовки представителями различных наук: криминологии, педагогики, социальной психологии, социальной педагогики, суицидологии, наркологии и других отраслей знания. Определены основные факторы, влияющие на распространение делинквентного поведения в современной молодежной среде.

Ключевые слова: девиантное поведение, делинквентное поведение, криминальное поведение, аномия, социальные нормы.

Контактные данные: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 575-03-37; fsu@spbame.ru.

The article defines the concept of «delinquent behavior», analyzes the basic variants of defining the concept by representatives of different sciences: criminology, pedagogy, social psychology, social pedagogy, suicidology, study of narcomania and other branches of knowledge. The main factors, influencing the spreading of delinquent behavior among today's youth, are described.

Key words: deviating behaviour, delinquency, criminal behaviour, anomie или anomy, social norms.

Contact information: 190103, Saint-Petersburg, Lermontovskiy pr., 44; (812) 575-03-37; fsu@spbame.ru.

Общественная значимость обсуждения проблем делинквентного поведения подростков становится в настоящее время особенно очевидной: происходит изменение форм проявления делинквентного поведения, растет преступность среди данной возрастной категории, снижается возраст совершения правонарушений молодыми людьми, увеличивается количество совершаемых ими тяжких преступлений, вследствие этого необходимо четкое понимание причин того, почему

Павел Андреевич Янченко — аспирант факультета социологии Санкт-Петербургского университета управления и экономики.

© П. А. Янченко, 2011.

это происходит и какие меры необходимо предпринимать по противодействию складывающейся тревожной ситуации. Изучение природы этих явлений позволит приблизиться к выработке приемлемых методов воздействия на делинквентов, будет детерминировать процессы саморефлексии у них, что в конечном итоге создаст условия для усвоения молодыми людьми социальных, морально-правовых норм.

Сначала рассмотрим само понятие «делинквентное поведение», так как известные на сегодняшний день результаты теоретических и эмпирических исследований по делинквентному поведению подростков не дают однозначного его определения, существуют различные, порой противоположные оценки социальных норм и отклонений от них, не выработан готовый путь эффективной коррекции такого поведения.

Изучением делинквентного поведения в России занимаются представители разных наук: криминологии, педагогики, социальной психологии, социальной педагогики, суицидологии, наркологии и многих других отраслей знания. Мы постараемся рассмотреть данный феномен с точки зрения социологии делинквентного поведения, включая в изучение опыт и знания других наук.

В фокусе социологического внимания оказывается целый ряд проблемных вопросов, связанных с выявлением и анализом роста числа деликтов, изменением их особенностей. Исследователи обращают внимание на то, что делинквентное поведение возникает и растет в обществах, переживающих трансформацию, более того, в условиях общего кризиса общества оно может приобретать тотальный характер. Так, исследования социологов XIX — начала XX в. (Э. Дюргейм, Р. К. Мертон, Т. Парсонс) [1] показали, что число аномалий в поведении людей всякий раз неизбежно возрастало в годы войн, экономических кризисов, социальных потрясений. Согласно разработанной Э. Дюргеймом теории аномии, резкие изменения в жизни государства способствуют ослаблению нормативной системы общества, проявлению пренебрежения нормами морали, деформации ценностных ориентаций. Р. К. Мертон считал, что аномия является результатом конфликта между культурой и социальной структурой или законными средствами и стремлением к поиску новых (незаконных) способов удовлетворения потребностей [2]. Т. Парсонс объяснял возникновение девиантных мотиваций несбывшимися ожиданиями. Поведение подростков он рассматривал в свете понятия аномии как состояние, в котором ценности и нормы не являются более ясными указателями должного поведения или теряют свою значимость. В своих исследованиях Э. Дюргейм, Р. Мертон, Т. Парсонс делали акцент на роль ценностно-нормативных систем личности и социальных групп, на неэффективность социальных и правовых норм, что и порождает делинквентное поведение.

Многие авторы также рассматривают делинквентное поведение как термин, охватывающий множество различных нарушений правовых и социальных норм. Так, согласно социологическому словарю Аберкромби, термин «делинквентность» (лат. *delinquo* — совершить поступок, провиниться, погрешить) «охватывает множество различных нарушений правовых и социальных норм от простого озорства, до криминальных действий, таких как кражи» [3, с. 114].

Дональд Шумейкер, американский исследователь делинквентного поведения, характеризует его следующим образом: «В собирательном значении незаконные деяния, независимо от того, криминальные они или статусные, совершенные молодежью до 18 лет, обозначаются как „делинквентное поведение“, а молодежь, совершающая эти поступки, относится к „несовершеннолетним делинквентам“». Эта терминология была официально разработана в 1899 г., когда был принят первый Кодекс подростковой делинквентности («делинквентность» от англ. «про-

винность» или, более точно, — «психологическая тенденция к правонарушениям») в Чикаго [4, с. 3].

Отечественные исследователи [5–9 и др.] выделяют делинквентное поведение как разновидность девиантного поведения. Если девиантное поведение представляет собой систему поступков, отклоняющихся от общепринятой или подразумеваемой нормы, будь то нормы психического здоровья, права, культуры или морали, то «о делинквентном поведении говорят тогда, когда субъект выбирает противоправный способ удовлетворения потребностей, желаний, снятия напряженности, применяет физическую силу или оружие с целью нанесения травмы, увечья» [10, с. 243].

Такие отечественные социологи, как В. И. Добреньков, А. И. Кравченко, под делинквентным поведением понимают «не наказуемые с точки зрения Уголовного кодекса РФ правонарушения» [11].

В криминологической литературе делинквентное поведение рассматривается как типично молодежное (юношеское) правонарушение, что указывает на довольно высокий уровень подлежащих судебному и административному преследованию правонарушений, совершаемых несовершеннолетними в возрасте от 12 до 18 лет [12].

Исследователи в различных отраслях психологических наук дают более широкое толкование понятию «делинквентное поведение».

Так, Е. П. Ильин под делинквентным поведением понимает систему асоциальных, противоправных поступков, в некоторых случаях приводящих к уголовной ответственности. Отличия делинквентного поведения от криминального, по мнению представителей психологических наук, коренятся в тяжести правонарушений, выраженности антиобщественного характера.

Как мы видим, многие авторы достаточно расплывчато определяют границы девиантного, криминального и делинквентного поведения. Некоторые исследователи включают в определение делинквентности криминальное поведение, т. е. уголовно наказуемое — имущественное и насильственное преступление, а некоторые четко разграничивают это поведение административным и уголовным кодексами.

Согласно п. 1 ст. 87 Уголовного кодекса Российской Федерации, несовершеннолетними преступниками признаются лица, которым ко времени совершения преступления исполнилось 14, но не исполнилось 18 лет. В нормальных условиях усвоение моральных и правовых запретов заканчивается в подростковом возрасте. Это обстоятельство учитывается законодательством, которое установило частичную уголовную ответственность с 14-летнего возраста и полную уголовную ответственность за все преступления, предусмотренные уголовным законом, с 16-летнего возраста. Таким образом, ответственность за совершение преступлений наступает с 16 лет, а за некоторые — с 14. К числу последних относятся убийство, грабеж, разбой, изнасилование, умышленное причинение тяжких телесных повреждений, особо злостное хулиганство.

Поэтому, по нашему мнению, различие делинквентного и криминального поведения коренится не в возрасте, с которого наступает уголовная ответственность, не в тяжести преступления, а в степени осознания индивидом своих противоправных поступков и действий, их социальной значимости и вредоносных последствий для окружающих.

Это в первую очередь связано с тем, что подростки, не достигшие определенного возраста, не могут быть привлечены к ответственности в силу возрастной невменяемости.

Поэтому стоит согласиться с авторами, считающими делинквентными нарушения как социальных норм (школьные прогулы, сквернословие, драки и т. д.), так и официально установленных норм (в том числе и уголовно-правовых), но с учетом степени осознания совершаемых противоправных поступков. Также следует отметить, что не стоит считать всякий деликт (противоправный поступок) поводом для того, чтобы относить все поведение подростка к делинквентному.

Отметим, что делинквентным поведением является система противоправных проступков, а не отдельно взятое правонарушение.

Таким образом, делинквентное поведение — это повторяющиеся, асоциальные по своей направленности, проступки детей и подростков, складывающиеся в определенный стереотип действий, нарушающих правовые нормы, но не влекущие уголовной ответственности из-за ограниченной опасности или недостижения возраста уголовной ответственности, но по достижении совершеннолетия «делинквент» автоматически превращается в криминальную личность.

Теперь остановимся более подробно на факторах, способствующих распространению делинквентного поведения среди подростков.

Проблема детской трудновоспитуемости, попав в стремительное течение либерально-демократических реформ, меняет свое лицо буквально на глазах. Это грозит серьезными последствиями как для социальной перспективы человека, так и для его судьбы в целом. При этом настораживает массовый характер отклонений в поведении, заставляющий предположить некие фундаментальные изменения во взаимодействии подрастающего поколения с обществом и государством.

Кризис в социальной политике привел к тому, что понизился уровень жизни большинства семей, многие из них выброшены за черту бедности. Среди них немало и несовершеннолетних. Все они испытывают не только материальные и бытовые трудности, но и находятся в крайне тяжелом морально-психологическом состоянии, отражающемся на характере их поведения. А государство недостаточно проявляет должную заботу о подрастающем поколении. Становится все больше так называемых трудных детей, подростков группы риска, которых можно встретить практически в каждом классе любой школы. Основные причины, способствующие росту этого явления среди несовершеннолетних в России, — социально-экономическая трансформация общества, изменения привычного уклада жизни и нравственно-ценностных ориентаций населения, ослабление воспитательных возможностей семьи и школы, снижение ощущения контроля над собой и своим поведением со стороны закона (аномия), содержательное изменение системы потребностей всех уровней (материальных, социальных, духовных).

Исследователями выявлено свыше 170 факторов, влияющих на формирование противоправного поведения человека. В формировании девиантного (делинквентного) поведения, например, согласно некоторым теориям, есть люди более, чем другие, предрасположенные к противоправному поведению, поскольку у них есть физиологические факторы (определенное вещество в ЦНС), которые могут служить причиной проявления преступного и делинквентного поведения. Это так называемые биологические теории К. Андерсена, С. Грофа, Д. Квэя, С. Магиюсона и др.

В исследованиях Е. В. Змановской рассматривается происхождение делинквентного поведения в зависимости от роли микросоциальной ситуации. Она доказывает, что у преступников часто наблюдается состояние отчуждения от своей среды, которое происходит уже в раннем возрасте. В исследованиях приводятся

данные, что 10 % агрессивных преступников считали, что мать их не любила в детстве (в «нормальной» выборке только 0,73 %).

Поэтому в исследовании детерминант делинквентного поведения следует, прежде всего, рассматривать, как развивалась личность в семье. Как показывают многочисленные исследования, наиболее распространенной причиной появления у подростков делинквентного поведения служит отрицательная обстановка в семье.

Социологическая юность обычно определяется как период перехода от зависимого детства к самостоятельной взрослой жизни человека. Взросление представляет собой период особой концентрации, часто приводящей к поведенческим отклонениям, которые обычно заканчиваются приспособлением к миру и интеграцией в него. Важнейшими же областями конфликтов являются родительский дом, референтные группы, школа.

Характерной чертой формирования семьи в течение последнего десятилетия в России является рост числа нерегистрируемых браков, который сопровождается растущим одобрением молодежи такого способа проживания. Россия, по данным опроса среди стран Европы, находится на шестом месте после Франции, Люксембурга, Бельгии, Словении и Соединенного Королевства, где население считает, что институт брака устарел [13, с. 69].

Россия является страной, характеризующейся глубоким демографическим кризисом и распространением малодетности. В течение последних лет в России наблюдается увеличение неполных семей за счет разводов, внебрачной рождаемости и вдовства, семей с отчимами. Данные обстоятельства негативно влияют на поведение подростков, приводя к таким проявлениям, как различного рода девиации. При этом можно указать на различные проявления комплексов у таких подростков: возникают пробелы в организации контроля за их поведением, снижается уровень и интенсивность помощи в учебе, создается напряженная атмосфера внутри и вокруг семьи. Исследователями установлено, что переживания при расставании с родителями являются важными причинами кратковременных нарушений поведения у подростков и что в некоторых обстоятельствах они могут способствовать возникновению более стойких психических нарушений.

Следующей негативной тенденцией, оказывающей влияние на формирование делинквентного поведения подростков, является возросший уровень профессиональной активности женщин. В настоящее время женщина не может посвятить себя воспитанию детей. Кризисные явления в экономике, недостаточная защита государства в виде выплаты достойных пособий приводят к тому, что женщина длительное время занята на работе. Мы сталкиваемся сегодня в России с проблемой, которая имела место ранее и в зарубежных странах. Безработица, маленькие зарплаты, неспособность родителей обеспечить детей полноценным питанием и одеждой приводят к формированию у детей негативных эмоций, оказывающих и последующее влияние на возможность появления делинквентного поведения. Так, используя коэффициент Джини (независимая переменная, показывающая степень неравенства в распределении доходов населения), профессор С. Г. Ольков сумел установить влияние уровня неравенства в распределении доходов населения на уровень социально-патологических явлений (убийств, суицида, разбоев, смертностей и др.). Выяснилось, что динамика убийств и других социально-патологических явлений имеет очень тесную корреляционную связь (близкую к функциональной) с динамикой неравенства в распределении доходов населения [14, с. 73].

Таким образом, достаточное количество негативных тенденций свидетельствуют о деформации в настоящее время семьи как института, изменении нравственной составляющей общества.

Следующей тенденцией, оказывающей негативное влияние на социализацию подростков в современных условиях, является возросший уровень безнадзорных детей и подростков. Причинами этого явления стали: ослабление традиционных форм социального контроля, дискредитация прежних морально этических ценностей, ориентация подростков на празддно-развлекательные формы досуга, отсутствие качественной социальной системы профилактики, кризис школьного образования, вовлечение несовершеннолетних в употребления алкоголя, наркотических, токсических веществ, материальные трудности, испытываемые многими семьями, отрицательные изменения семейных отношений (конфликты, скандалы, разводы).

В последнее время педагоги образовательных учреждений часто говорят о том, что работать со школьниками становится все труднее. Такие высказывания не лишены основания. Действительно, появилось немало детей, которые с трудом поддаются педагогическому воздействию. Все педагоги сталкиваются в работе с подростками с трудностями, которые вызваны особенностями поведения ребят: неадекватность поступков, склонность к конфликтам, эмоциональная неустойчивость, резкие колебания самооценки, аффективные вспышки, пристрастие к шоковым эффектам, повышенная критичность по отношению к окружающим, особенно к учителям и родителям, отвращение к запретам и поучениям.

Выделяют три группы трудных школьников.

Первая группа с психическими отклонениями или психически больных.

Никакие средства воспитания и перевоспитания не способны перестроить поведение ребенка, если оно в значительной мере определяется болезненными мозговыми нарушениями. Однако в сочетании с лечением воспитательные средства могут быть эффективными.

Вторая группа истинно трудных — это дети, которые стали жертвами психолого-педагогической безграмотности родителей и педагогов. Несправедливость учителей, длительные конфликты, отсутствие систематической воспитательной работы в школе или классе, враждебность взрослых и окружающих ребенка в семье — все это может привести к такому искривлению личности ребенка, что потребуются его перевоспитание.

Третья группа трудных подростков — это школьники, которые имеют криминальный опыт, формирующий антисоциальные, преступные и бесчеловечные наклонности: воришки, участники различных уличных банд и т. д.

В самых тяжелых случаях школьник обладает свойствами, характерными для всех этих групп. Например, подросток, изуродованный неправильным воспитанием дома или в школе, а может быть, и там, и там, имеющий психические отклонения, да еще включившийся в криминальную деятельность.

Тревожной тенденцией, оказывающей влияние на делинквентное поведение подростков, является увеличение фактов жестокого обращения с детьми, и сейчас наука и практика располагают некоторыми сведениями относительно жестокости родителей по отношению к своим детям, хотя специального учета такого поведения не ведется.

Особое внимание сегодня следует уделить такому фактору делинквентного поведения, как виктимность (от лат. *victima* — жертва; комплекс жертвы) поведения подростков, т. е. склонность субъекта к поведению, повышающему шансы на совершение преступления в отношении него. Следует указать, что несовершеннолетние в любом государстве обладают высокой степенью виктимности. Отсутствие контроля со стороны родителей, конфликтные отношения в семье, в общении с окружающими приводят к тому, что несовершеннолетние легко втягиваются в виктимные ситуации. Особенно частым является вовлечение не-

совершеннолетних лиц женского пола в совершение преступления, занятие проституцией. Многие признаки виктимного поведения, выступающие в роли криминогенных факторов, становятся своеобразными условиями, способствующими их вовлечению в криминальную деятельность. Особой виктимностью обладают безнадзорные дети. Они в большей степени рискуют стать жертвами преступления и в то же время велика вероятность вовлечения их в преступления или антиобщественные действия взрослыми лицами [15, с. 41].

Следует отметить и такой фактор, как влияние средств массовой коммуникации. Сегодня информация является общепризнанным стратегическим ресурсом, посредством которого работают механизмы управления социальными системами и процессами. Особое значение следует уделять формированию подростков в условиях агрессивной социальной среды. Следует отметить, что сегодня все более значительное время досуга подростки проводят с использованием современных технических средств. Социологи пришли к выводу, что детей, которые большую часть времени проводят у телевизоров, компьютерных игр, насилие уже не так возмущает и ужасает. Они отмечают, что у детей возникла терпимость к насилию, а может быть, и индифферентность к человеческим страданиям. Аморальность становится правилом, а не исключением.

В настоящее время в судебной практике встречаются уголовные дела, где предпринимается попытка доказать прямую связь между насилием в кино, в компьютерных играх и насилием в реальной жизни.

Отечественная статистика по телевидению, компьютерным играм, содержащим элементы насилия, отсутствует.

Рассматривая и оценивая современное положение влияния средств массовой коммуникации на поведение несовершеннолетних, следует упомянуть о процессе глобализации. Глобализацию нельзя представить вне деятельности средств массовой коммуникации. Это связано с выводом на массовый рынок услуг средств массовой связи. Особенно многообещающим является использование цифровых способов передачи информации, появление социальных сетей. В настоящее время в России трансформация институтов медиа неразрывно связана с переориентацией компаний на получение прибыли.

Отсутствие какой бы то ни было идеологии отрицательно сказывается на моральных качествах современной молодежи. «Суверенное государство не может не иметь своей идеологии. Без нее оно обречено копировать модели общественного устройства других стран, следовать в фарватере их политики. При этом государственная идеология обязательна для власти, а в обществе должно быть сохранено идеологическое многообразие. По мере развития общества будут уточняться и представления о содержании объединяющих условий. Идеология должна улавливать эти изменения, обеспечивать их жизнеспособность в обозримом временном пространстве» [16, с. 266].

Все вышеперечисленные факторы напрямую способствуют распространению делинквентного поведения, мы попытались рассмотреть лишь основные из них. Анализ ситуации показывает, что в нашей стране ситуация с подростковой делинквентностью достаточно тяжелая и требует оперативного и эффективного вмешательства со стороны государства, субъектов профилактики. В современном обществе каждый борется сам за себя и за свое место под солнцем, зачастую не обращая внимания на проблемы окружающих. Деньги, не являясь категорией нравственной, превратились сегодня в главную силу, питающую аморальность в обществе, самые отвратительные его проявления: убийства, алкоголизм, наркоманию, проституцию.

К сожалению, используется очень мало профилактических методов по недопущению правонарушений, в основном все меры по защите и наказанию используются уже после совершения проступка. Общая стратегия технологий социальной работы должна быть направлена на перенос акцента с наказания на превенцию, т. е. предотвращение, профилактику. Превенция предполагает воздействие на причины делинквентного поведения, обстоятельства и факторы, ему способствующие. Проблема профилактики противоправного поведения несовершеннолетних — одна из центральных для целого ряда отраслей наук: криминологи, социологи, педагоги, психологи пытаются найти средства для того, чтобы поведение детей, подростков, юношей и девушек не приобрело противоправную направленность.

Литература

1. Американская социологическая мысль / под ред. В. И. Добренъкова. М.: Изд-во МГУ, 1994.
2. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М.: АСТ; АСТ Москва; Хранитель, 2006. 873 с.
3. Аберкромби Н., Хилл С., Тернер Б. Социологический словарь. М.: Экономика, 2004.
4. Shoemaker D. J. Theories of Delinquency: an examination of explanation of delinquent behavior. New York: Oxford University press, 2000. 356 p.
5. Беличева С. А. Психосоциальная коррекция и реабилитация несовершеннолетних с девиантным поведением. М.: РИЦ Консорциума «Социальное здоровье России», 1999. 188 с.
6. Клейберг Ю. А. Социальная психология девиантного поведения. М.: Сфера, 2004. 192 с.
7. Кон И. С. Психология ранней юности. М.: Просвещение, 1989. 106 с.
8. Кудрявцев В. Н. Правовое поведение. Норма и патология. М.: Изд-во МГУ, 1982. 278 с.
9. Менделевич В. Д. Психология девиантного поведения. М.: МЕДпресс, 2001. 432 с.
10. Ильин Е. П. Мотивация и мотив. СПб.: Питер, 2000. 512 с.
11. Социология. Т. 3. Социальные институты и процессы / В. И. Добренъков, А. И. Кравченко. Электронная библиотека социологического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова. [Электронный ресурс]. URL: <http://lib.socio.msu.ru>.
12. Анурин В. Ф. Основы социологических знаний: курс лекций по общей социологии. Н. Новгород, 1998.
13. Митрикас А. А. Семья как ценность: состояние и перспективы ценностного выбора в странах Европы // Социологические исследования. 2004. № 5.
14. Ольков С. Г. О пользе и вреде неравенства (криминологическое исследование) // Государство и право. 2004. № 8.
15. Орлова Ю. Р. Виктимологический аспект безнадзорности несовершеннолетних // Закон и право. 2003. № 4.
16. Реформирование России: реальность и перспективы. М., 2003.

П. П. Глущенко

Принципы механизма социально-правовой защиты конституционных прав и свобод граждан, пути повышения их эффективности

P. P. Gluschenko. Principles of mechanism of social and legal protection of constitutional rights and freedoms of citizens, ways of their efficiency improvement

В статье представлены принципы механизма социально-правовой защиты конституционных прав, свобод и законных интересов граждан в РФ, дана их классификация, раскрыто содержание, обоснованы пути повышения эффективности, вскрыты причины, препятствующие их действию, применению. Содержание каждого принципа сопровождается обоснованием его роли, места в механизме социально-правовой защиты, показано их применение на различных этапах развития института правозащитной деятельности и механизма социально-правовой защиты.

Ключевые слова: принцип равноправия, принцип признания, соблюдения защиты прав и свобод граждан, правоотношение, правонарушение, законность, вседозволенность, ответственность, доказанность, гласность, государственное признание, государственные органы власти, местное самоуправление, судебная власть, законотворчество, правоприменение, правомерность.

Контактные данные: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 332-02-73; urfac_ime@rambler.ru.

The article presents the principles of mechanism of social and legal protection of constitutional rights, freedoms and legitimate interests of the citizens of Russian Federation, provides their classification, uncovers the contents, justifies the ways of efficiency increase, identifies the reasons preventing their effect and implementation. The content of the each principle is accompanied with the justification of its role, place in the mechanism of social and legal protection; the article shows their implementation on different stages of advocacy institute and social and legal protection institute development.

Keywords: principle of equality, principle of recognition, observance of protection of rights and freedoms of citizens, legal relationship, wrong-doing, legality, permissiveness, responsibility, proof, publicity, public acknowledgement, government bodies, local government, judicial power, lawmaking, law enforcement, rightfulness.

Contact information: 190103, Saint-Petersburg, Lermontovskiy pr., 44; (812) 332-02-73; urfac_ime@rambler.ru.

Петр Петрович Глущенко — декан юридического факультета, заведующий кафедрой государственного и международного права Санкт-Петербургского университета управления и экономики, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

© П. П. Глущенко, 2011.

Под принципами права традиционно понимаются основополагающие идеи, руководящие начала, характеризующие единство и основные тенденции развития правовых норм, регулирующих соответствующую сферу общественных отношений. Общая теория права признает наличие трех уровней правовых принципов: а) общеправовых; б) межотраслевых; в) отраслевых. Общеправовые в подавляющем большинстве преломляются в отраслевых и реализуются через конкретные нормы определенной отрасли. В эту категорию принципов следует отнести: принцип равноправия граждан; принцип признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека; принцип социального государства; принцип правового государства; принцип гуманизма и справедливости. Все они закреплены Конституцией Российской Федерации.

Общеправовой принцип равноправия граждан означает, что социальными и правовыми гарантиями вправе пользоваться граждане вне зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Принцип признания, соблюдения и защиты прав и свобод граждан как общеправовой реализуется в сфере социально-правовой защиты посредством возникновения прав, свобод и интересов человека на основе закона, отсутствия зависимости их объема и реализации от усмотрения каких-либо органов или должностных лиц, а также через возложение на государство обязанности развивать, защищать и совершенствовать систему социально-правовых гарантий населения.

К межотраслевым принципам права следует отнести универсальность, всесторонность, доступность. *Универсальность* — это есть своеобразное преломление общеправового принципа равноправия и справедливости. *Принцип всесторонности* относительно социально-правовых гарантий означает, что необходимые гарантии предоставляются во всех случаях, когда возникает соответствующая, признаваемая обществом потребность. Реализация *принципа доступности* очень многогранна. Так, для приобретения права на пенсию по возрасту на общих основаниях достаточно иметь соответствующий полу возраст и трудовой стаж.

К отраслевым принципам относятся: принцип социального обеспечения за счет государственных и общественных фондов, принцип гарантированного соответствия размеров обеспечения сложившемуся уровню потребностей и возможностей государства.

Институт социально-правовой защиты прав, свобод и интересов граждан имеет свою правовую базу, основу, т. е. свои специфические принципы. К их числу, с нашей точки зрения, следует отнести:

- принцип законности обращения к социально-правовой защите прав, свобод и интересов граждан;
- принцип государственного признания правомерности и актуальности института социально-правовой защиты прав, свобод и интересов граждан;
- принцип добровольности использования механизма социально-правовой защиты прав, свобод и интересов граждан;
- принцип разумности и объективности оценки значимости, эффективности института социально-правовой защиты прав, свобод и интересов граждан;
- принцип ответственности за отступление от порядка и правил осуществления социально-правовой защиты прав, свобод и интересов граждан;
- принцип гласности использования права обращения граждан к социально-правовой защите;
- принцип презумпции правомерности граждан требовать предоставления им полагающихся прав, свобод и интересов.

Ведущим принципом социально-правовой защиты прав, свобод и интересов граждан конечно является принцип законности. Во-первых, потому, что он является базовым вообще для права и не только национального, внутригосударственного. Во-вторых, данный принцип является показателем истинности законов, их соответствия так называемым международным стандартам. В-третьих, без его соблюдения все остальные принципы фактически не исполняемы, не реализуемы. Принцип законности социально-правовой защиты означает, что любые действия, направленные на реализацию прав, свобод и интересов граждан, восстановление либо их защиту в случае нарушения, обязаны быть согласованы с действующим законодательством; национальным и международным. Принцип законности означает, что реализация, восстановление и защита прав, свобод и интересов должны осуществляться согласно порядку и правилам, установленным законами и подзаконными актами. Принцип законности требует единообразного понимания и применения способов, средств и методов социально-правовой защиты на всей территории России, без каких-либо изъятий. Принцип законности социально-правовой защиты не признает никаких видов и форм целесообразности, ибо она является антиподом законности, позволяющая скрыть, обосновать любое беззаконие, неуважение к праву, свободе, интересу граждан. К сожалению, под ее прикрытием были допущены злодеяния в бытность Советского Союза, уничтожен сам Советский Союз. Под ее прикрытием раздроблена Россия, утрачена ее суверенность, обороноспособность, экономическая независимость.

Принцип законности социально-правовой защиты означает доступность каждого гражданина на восстановление и защиту его нарушенных прав и интересов, посредством обращения в соответствующие компетентные органы: административные, правоохранительные, национальные и международные правозащитные инстанции. Принцип законности социально-правовой защиты требует от лиц, к ней прибегающих, взаимного уважения прав, свобод и интересов той стороны, по отношению к которой она применяется.

Принцип законности социально-правовой защиты прав, свобод и интересов граждан, как об этом уже упоминалось, является конституционным, государственным и международным одновременно мерилom состоятельности государства, его способности блюсти свои международные обязательства в части соблюдения международных стандартов прав и свобод граждан.

Следующим важным принципом социально-правовой защиты прав, свобод и интересов граждан является принцип государственного признания ее правомерности и обязательности. Данный принцип закреплен конституционно. Статья 2 Конституции России гласит, что «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства»; ст. 18 Конституции утверждает, что «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечения правосудием». Статья 45 Конституции России уточняет: «1. Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется». Часть вторая указанной ст. 45 гласит: «2. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом». Таким образом, принцип государственного признания правомерности и обязательности социально-правовой защиты является обоснованным.

Принцип добровольности обращения к социально-правовой защите, использованию ее механизма для реализации, восстановления или защиты прав, свобод и интересов граждан имеет также очень важное значение в системе правозащитной деятельности. Сущность, назначение этого принципа настолько очевидны,

что вряд ли требуются значительные усилия для комментариев, интерпретации. Тем не менее обратим особое внимание на то, что гражданин самостоятельно решает, как ему быть в той или иной ситуации: самообороняться или надеяться на государство, общество, общественные объединения; какой метод, способ, средство применить в случае обращения к индивидуальной самообороне; довольствоваться только национальным механизмом социально-правовой защиты или обратиться к международному; обратиться к самообороне лично или довериться своему представителю, родственнику, адвокату, общественному защитнику.

Наиболее спорным и в то же время сложным является принцип разумности и объективности оценки значимости, эффективности социально-правовой защиты. В силу чего данный принцип так неоднозначно воспринимается и оценивается? Во-первых, потому, что граждане по своему внутреннему убеждению оценивают его значимость, эффективность, игнорируя многие факторы (слабое знание закона, несвоевременность обращения к нему, неверный выбор средства, способа, метода, нежелание считаться с требованиями законопредписаний и т. д. и т. п.). Во-вторых, отсутствием четких критериев оценки эффективности, кроме как положительно либо отрицательно завершившаяся операция по реализации, восстановлению или защите прав, свобод и интересов (без учета, сколько сил, времени, экономических затрат, здоровья было на эту пиррову победу затрачено). Принцип разумности и объективности оценки значимости, эффективности социально-правовой защиты требует наличия должного уровня правовой культуры у ее участников (с одной стороны, потерпевший, с другой — нарушитель прав, свобод и интересов).

Принцип ответственности за отступление от порядка и правил осуществления социально-правовой защиты означает, что, не взирая на принцип добровольности, гражданин, обратившийся к ней, но допустивший отступление от принципа законности, обязан отвечать по закону, ибо нельзя создать личное благополучие посредством лишения его других. Права, свободы и интересы неограниченны и должны быть взаимоуважаемы, взаимособлюдаемы. Виды ответственности зависят от вида и степени нарушений порядка и правил обращения и пользования механизмом социально-правовой защиты. Оснований для применения этого принципа много, каждое из них имеет свои особенности, свою упорядоченность возникновения и использования. Наличие настоящего принципа имеет особое значение, ибо он способен корректировать поведение участников — сторон социально-правовых отношений, воздействовать друг на друга, с одной стороны, и помогать исключению, предупреждению более тяжелых последствий отступления от порядка и правил применения ее механизма — с другой.

Принцип гласности использования, обращения к социально-правовой защите настолько понятен, доступен для восприятия, что вряд ли требует дополнительных пояснений. В какой-то части данный принцип созвучен с принципами законности и государственного признания правомерности и обязательности социально-правовой защиты прав, свобод и интересов граждан и означает запрет какой-либо закрытости, затруднения обращения к ней, получения информации о ее содержании, результатах. Исключением являются лишь сведения, способные нанести ущерб государственным интересам или если они не подлежат разглашению в силу требований нравственности.

Принцип презумпции правомерности требований граждан предоставления им их прав, свобод и интересов означает, что гражданин прав, настаивая на том, что его права, свободы и интересы не представляется возможным реализовать, восстановить и защитить, надеясь только на обязательность это сделать со стороны государства, общества. Этот принцип также означает, что обязанность

опровергать несостоятельность требований граждан, отсутствие у них права на соответствующие права и свободы возложена на тех, кто подозревается в их ущемлении (кроме дел так называемого частного обвинения).

Содержание рассмотренных принципов социально-правовой защиты прав, свобод и интересов граждан позволяет сделать следующие выводы:

- применение всех семи обоснованных нами принципов делает их устойчивой ее юридической базой, на основе которой уже разработан механизм социально-правовой защиты прав, свобод и интересов граждан;
- каждый принцип в отдельности служит активизации деятельности граждан в части приобретения навыков самообороны, однако только усвоение всех вместе способно сделать его надежно защищенным;
- значимость принципов далеко не однозначна, но каждый из них служит не только дополнением, но и продолжением друг друга, что делает их взаимозависимыми и взаимодополняемыми;
- предложенные принципы обоснованы и закреплены не только конституционно, но и находятся в полном соответствии с международно-правовыми актами, определяющими международные стандарты прав и свобод граждан;
- механизм социально-правовой защиты, покоящийся на предложенных принципах, доступен каждому гражданину и обязан быть взят на вооружение всеми, кто уважает себя, кому небезразлично отношение к его личным правам, свободам и интересам со стороны юридических и физических лиц.

Исследование сущности и возможностей принципов социально-правовой защиты дает возможность сделать следующие предложения относительно повышения эффективности, качества механизма личной правозащитной деятельности:

1. На основе требований принципа законности обращения граждан к социально-правовой защите необходимо значительно усилить правоохранительную сторону деятельности юридических и должностных лиц, общественных объединений.
2. Принцип государственного признания правомерности и актуальности социально-правовой защиты обязывает государственные органы власти — законодательную, исполнительную и судебную — кардинально изменить отношение к обеспечению исполнения законов прежде всего представителями государственной власти. Указанный принцип налагает особую ответственность на законодательную власть (Федеральное Собрание России, законодательные органы субъектов Российской Федерации, местного самоуправления), которая ответственна за качество законодательной базы правозащитного характера.
3. Принцип разумности и объективности оценки значимости, эффективности социально-правовой защиты обязывает ее участников, с одной стороны, постоянно повышать их уровень правовой культуры, с другой — предписывает государству, обществу обеспечить свободный доступ к действующему законодательству, юридической литературе, образцам документов. Ведь ст. 48 Конституции России гласит, что «1. Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи». Более того, в случаях, предусмотренных законом, она обязана быть оказываемая бесплатно.
4. Принцип ответственности за отступления от порядка и правил осуществления социально-правовой защиты обязывает правоохранительные орга-

ны (милицию, прокуратуру, суды) особое значение уделить пунктуальному исполнению органами, организациями, должностными лицами и гражданами действующих российских законов, международного правозащитного законодательства и прежде всего закона России «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

5. Принцип гласности использования права обращения граждан к социально-правовой помощи и защите налагает обязанность на государство и его органы, организации по обеспечению полной информации о месте, времени, видах правовой помощи, с тем чтобы всякий в ней нуждающийся мог бы ею воспользоваться.

Сделанные выводы и предложения, по мнению автора, будут способствовать приближению нашего российского общества к правовому, социальному, светскому, демократическому государству, признание которого пока имеет место лишь в Конституции Российской Федерации и в отдельных федеральных законах.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (в редакции от 30.12.2008 г.) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4.

УДК 351.74+342

В. М. Боер, А. М. Барышев

Полномочия и предметы ведения ОВД в процессе обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

*V. M. Boer, A. M. Baryshev. Powers and competencies of OVD in provision
of proceedings on administrative violations*

Статья посвящена показу содержания, сущности полномочий органов внутренних дел — субъектов правоотношений, возникающих в процессе производства по делам об административных правонарушениях. В ней представлен анализ содержания нормативной базы, регламентирующей взаимоотношения лиц, участвующих в административном процессе, вскрыты проблемы, сложности взаимоотношений ОВД

The article is devoted to the content, nature of powers of law enforcement agencies — subjects of legal relationship arising in the proceedings on the administrative violations. It presents the analysis of regulatory base contents, which regulates relationship of the persons participating in the administrative proceedings, unfolds problems, difficulties in interaction of Department of Internal Affairs with other subjects of administrative

Виктор Матвеевич Боер — проректор по учебно-методической работе, декан юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета аэрокосмического приборостроения, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

Александр Михайлович Барышев — аспирант кафедры государственного и международного права Санкт-Петербургского университета управления и экономики.

© В. М. Боер, А. М. Барышев, 2011.

с другими субъектами административно-правовых отношений, обоснованы пути, направления их разрешения, локализации. Акцентировано внимание на содержании и обоснованности различных точек зрения относительно роли, места, эффективности института производства по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: полномочия, предметы ведения, юрисдикция, законодательная база, права, свободы, обязанности, субъекты административных правоотношений, административный процесс, источники административного права, стадии административного процесса, механизм обеспечения и защиты субъектов — участников производства по делам об административных правонарушениях.

Контактные данные: В. М. Боев: 190000, Санкт-Петербург, Большая Морская ул., д. 67; (812) 571-15-22; common@aanet.ru | А. М. Барышев: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 332-02-73; urfac_ime@rambler.ru.

Исследование роли и назначения института обеспечения производства по делам об административных правонарушениях возможно лишь на основе системно-функционального подхода, суть которого заключается: во-первых, в том, что все процессуальные правовые явления необходимо исследовать в их системной и неразрывной связи; во-вторых, в их назначении (роли) относительно друг друга. Одним из назначений системно-функционального подхода в праве является разработка понятия, сущности и назначения механизма организации и осуществления полномочий ОВД по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях.

Задача теории права и административно-правовой науки — обеспечение синтеза юридических знаний. Именно синтез знаний позволяет сделать следующий шаг в познании, перейти от статической картины явлений к динамической [1, с. 310]. Накопленные знания об отдельных элементах механизма необходимо интегрировать и показать общее взаимодействие этих элементов в процессе функционирования процессуальной формы. Другой важной задачей административной теории является повышение эффективности действия правовых норм (материальных и процессуальных). Реализация этой задачи также связана с необходимостью изучения механизма организации и осуществления полномочий ОВД по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях.

Первоначально идею механизма воздействия права на общественные отношения выдвинул Н. Г. Александров. Им был сделан набросок основных направлений правового воздействия на условия общественной жизни. Определенные теоретические обобщения по данной проблеме в этот период были сделаны Л. С. Явичем, а несколько позднее В. М. Горшеневым, Е. Г. Лукьяновой [2, с. 10; 3] и др. По мнению Н. Г. Александрова, звеньями механизма правового регулирования являются: 1) установление правового статуса лица; 2) придание известным видам жизненных фактов значения юридических фактов; 3) установление моделей

and legal relationship, and substantiates the ways, directions of their solution, localization. It focuses on the contents and justification of various points of views on the role, place, and efficiency of proceedings on administrative violations.

Keywords: powers, competencies, jurisdiction, legal base, rights, freedoms, responsibilities, subjects of administrative legal relationships, administrative process, sources of administrative law, stages of administrative process, mechanism of provision and protection of participant subjects of legal proceedings on administrative violations.

Contact information: V. M. Boer: 190000, Saint-Petersburg, Bolshaya Morskaya ul., 67; (812) 571-15-22; common@aanet.ru | A. M. Baryshev: 190103, Saint-Petersburg, Lermontovskiy pr., 44; (812) 332-02-73; urfac_ime@rambler.ru.

правоотношений; 4) установление мер правовой охраны и юридической ответственности.

Определенный вклад в разработку вопросов механизма правового регулирования внесли П. Е. Недбайло, А. С. Пиголкин, М. П. Лебедев, Н. И. Матузов, А. П. Коренев, Ю. С. Соловей и ряд других ученых-юристов. Но развернутое обоснование и законченный вид данная идея приобрела в работах С. С. Алексеева, в частности, предложенная им конструкция в последующем не претерпела, по существу, никаких изменений. С. С. Алексеев характеризует механизм правового регулирования как взятую в единстве систему правовых средств. Правовые средства — такие формы установления, реальное функционирование, использование которых приводит к практическому осуществлению объективного и субъективного права, его претворению в жизнь, достижению конечного результата, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения [4, с. 364]. В соответствии со стадиями правового регулирования С. С. Алексеев выделяет три основных элемента в механизме правового регулирования: 1) юридические нормы; 2) правовые отношения; 3) акты реализации прав и обязанностей. Факультативным элементом являются акты применения права.

Такое представление о структуре механизма правового регулирования широко распространено, но не является единственным, существуют иные точки зрения. Бесспорно, что первым элементом в механизме организации и осуществления полномочий ОВД по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях является норма права. Это исходная юридическая база для правового регулирования, в ней заложена модель нужной организации. Для того чтобы заложенная в административной норме модель организации воплотилась в реальную действительность, необходимо наступление специальных условий — юридических фактов. Юридические факты являются, таким образом, вторым элементом механизма организации и осуществления полномочий ОВД по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях. Однако некоторые исследователи не признают юридические факты самостоятельным элементом механизма правового регулирования, полагая, что значение юридических фактов сводится к тому, чтобы обеспечить переход от одной стадии правового регулирования к другой [5, с. 73]. Например, П. П. Глущенко и Ю. И. Гревцов пишут, что юридический факт является жизненно важным обстоятельством, с которым норма права связывает возникновение, изменение, прекращение правоотношений. Следовательно, юридический факт — необходимая предпосылка правового отношения, и не больше. П. П. Глущенко определяет механизм социально-правовой защиты конституционных прав и свобод граждан как систему закрепленных законом способов, методов и средств воздействия на общественные отношения в целях обеспечения прав, свобод и интересов граждан [6, с. 56]. Иными словами, юридические факты являются самостоятельным звеном в механизме организации и осуществления производства по делам об административных правонарушениях, а формы и методы дополняют сам механизм по обеспечению производства об административных правонарушениях.

Стадией реализации прав и обязанностей в осуществлении производства являются правовые отношения. Правоотношения являются главным средством, которое позволяет определить, кто и как будет выполнять требования нормы права. В ней общая модель поведения конкретизируется применительно к субъектам производства. И именно здесь, в правоотношениях, заканчивается нормативное действие механизма организации и осуществления полномочий ОВД по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях.

Полученные выводы возьмем за основу конструирования понятия механизма организации и осуществления полномочий ОВД по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях. Это один из новых подходов в праве, еще не получивший своего глубокого исследования. Лишь в работе В. Н. Протасова обосновывается такой подход, формулируется понятие и показана структура механизма организации и осуществления самого производства по делам об административных правонарушениях, однако его элементы не характеризуются [7, с. 100].

Механизм организации и осуществления полномочий ОВД по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях является не только материально-правовым механизмом, но и процессуально-правовым, т. е. элемент общего механизма правового регулирования — относительно самостоятельная подсистема правовых средств. Он вступает в действие на некоторых этапах общего правового регулирования в случаях возникновения препятствий нормальной реализации правовых норм и имеет охранительную направленность. Во-первых, установление действительного осуществления охранительного правоотношения и его последующая реализация — это конечная цель всего юридического процесса. Непосредственной целью административного процесса является реализация норм процессуального права в фактическом поведении субъектов процесса. Во-вторых, целью процесса является установление достаточных оснований не только для возникновения, но для развития процесса или создания условий для реализации норм процессуального права путем установления оснований возникновения, изменения, прекращения процессуальных правоотношений.

Используя сделанные ранее выводы об общем механизме правового регулирования и учитывая цели процессуального регулирования, можно определить понятие и структуру механизма организации и осуществления полномочий ОВД по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях. Механизм организации и осуществления полномочий ОВД по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях — это динамическая система правовых методов, форм, средств и способов, на основе которых определяется и упорядочивается охранительная деятельность правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции. Основными элементами такого механизма являются: 1) административно-процессуальные нормы, материализованные в формы; 2) юридические факты, порождающие материальные и процессуальные отношения, или процессуальная фактическая система; 3) процессуальные правоотношения.

Выделенные элементы имеют сложное строение, обусловленное сложностью самого производства по делам об административных правонарушениях. Совершенствование основных элементов механизма организации и осуществления полномочий ОВД по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях для ученых-исследователей — задача номер один, ибо больше всего совершается административных правонарушений и чаще всего при этом нарушаются права, свободы и законные интересы участников административного процесса.

Таким образом, важнейшим свойством механизма является системность. Системность — общее свойство правовых норм, однако в отношении административного процесса это качество проявляется наиболее ярко в своем практическом абсолютном варианте.

Действительно, производство по делам об административных правонарушениях регламентируется не отдельными нормами одной отрасли права, как это существует применительно к правоотношениям в материально-правовых отрас-

лях, а каждый раз задействует всю отрасль процессуального права, в результате чего создается сложная и целостная нормативная основа механизма организации и осуществления обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, который представляет собой совокупность мер административного воздействия, применяемых правоохранительными органами в целях пресечения административного правонарушения, когда исчерпаны другие меры воздействия [8, с. 189].

Учитывая различные точки зрения науки административного права, авторы предлагают свой взгляд относительно элементов механизма организации и осуществления полномочий ОВД по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях. Основными элементами механизма, на наш взгляд, являются: формы государственного управления; методы государственного управления; средства реализации мер, обеспечивающих производство по делам об административных правонарушениях. Иными словами, субъектами управления являются правоохранительные органы, которые в практической деятельности используют все элементы механизма организации и осуществления производства по делам об административных правонарушениях. Первым элементом механизма организации и осуществления полномочий ОВД по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях является форма. Форма — это способ существования, внешнее проявление, структура содержания [9, с. 124]. В научном толковании «форма» органически связана с «содержанием». В таком аспекте под формой понимается тот или иной вариант выражения содержания. Применительно к правоохранительным органам форма является способом выражения ее государственно-правового содержания. Под формой управления понимается внешне выраженное действие исполнительного органа (должностного лица), осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия. Такое понимание формы управления позволит получить ответ на вопрос: для чего формируется система правоохранительных органов, что она и ее отдельные звенья практически делают ради выполнения управленческих целей, задач и функций?

В науке административного права на формы управления существуют и иные взгляды, оценки. И чаще всего здесь понимаются «виды действий органов управления с точки зрения внешних выражений» [10, с. 150]. В общем, можно согласиться с мнением административистов, если признать его одним из возможных подходов к анализу формы управления и если иметь в виду деятельность правоохранительных органов, а не только органов управления. Изложенная позиция позволяет определить сущность и провести видовую классификацию форм государственно-управленческой деятельности (форм управления). В современном административном праве данная категория характеризуется как форма реализации правоохранительной деятельности.

Таким образом, форма управления относится не к любому участнику общественных отношений, являющихся предметом административно-правового регулирования, а лишь к правоохранительным органам, организующим и осуществляющим обеспечение производства по делам об административных правонарушениях. Для достижения стоящих перед правоохранительными органами целей и выполнения задач субъекты власти издадут огромное количество нормативных правовых актов. Под нормативным правовым актом понимается письменный документ определенной формы. В число таких нормативных правовых актов входят прежде всего федеральные законы: Кодекс РФ об административных правонарушениях, Таможенный кодекс РФ, Федеральный закон «Об исполнительном производстве». Перечисленные нормативные правовые акты содержат

нормы права, т. е. материальные и процессуальные, которые непосредственно способствуют организации и осуществлению производства по делам об административных правонарушениях. Например, в ст. 27.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях закреплены меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. К мерам обеспечения производства по делу об административных правонарушениях относятся: доставление; административное задержание; личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и документов; отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида; медицинское освидетельствование на состояние опьянения; задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации; арест товаров, транспортных средств и иных вещей; привод. В Таможенном кодексе РФ также закреплены меры обеспечения производства, но только по таможенным делам (в ст. 340), такие как: наложение ареста на товары, транспортные средства и иное имущество. Перечень мер по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях не является исчерпывающим.

Согласно ст. 45 Федерального закона «Об исполнительном производстве», мерами принудительного исполнения являются: обращение взыскания на имущество должника путем наложения ареста на имущество и его реализацию; обращение взыскания на заработную плату, пенсию, стипендию и иные виды доходов должника; обращение взыскания на денежные средства и иное имущество должника, находящиеся у других лиц; изъятие у должника и передача взыскателю определенных предметов, указанных в исполнительном документе; иные меры, предпринимаемые в соответствии с настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами, обеспечивающие исполнение исполнительного документа.

Обилие мер, закрепленных в разных нормативно-правовых актах, приводит к коллизиям в судебной практике и в правоприменительной деятельности правоохранительных органов, следовательно, организация производства по делам об административных правонарушениях осуществляется в соответствии со сложившимся институтом административного усмотрения [11, с. 51; 12, с. 70], т. е. наличия властных полномочий. Отсюда возникает вопрос: что такое административное усмотрение в деятельности правоохранительных органов? Данной проблемой занимались такие ученые-правоведы, как И. Т. Тарасов, Б. Н. Чичерин, Г. Ф. Шершиневич, Б. М. Лазарев, А. П. Алехин, Ю. А. Тихомиров, Ю. Н. Стариков и др. В частности, И. Т. Тарасов, характеризуя закон в качестве общей нормы, отмечает необходимость его исполнения путем «принорования» к местным и временным условиям [13, с. 175–189]. Б. Н. Чичерин, анализируя пределы регламентации со стороны государства и его вмешательства во все дела, допускает контроль и иные средства лишь для защиты общих и частных интересов [14, с. 255]. Г. Ф. Шершиневич признавал усмотрение государственной власти через установленные формы права. В частности, ею может быть представлена система норм правоохранительных органов для выработки общих правил поведения.

Такие административные распоряжения черпают силу не в самих правоохранительных органах, а в дозволении, исходящем от закона [15, с. 5–15]. Подход к данной проблеме не меняется и на современном этапе деятельности правоохранительных органов, поскольку ее осуществление, проведение в жизнь невозможно без применения административно-правовых методов как средства реализации функций, полномочий правоохранительных органов. Их применение означает

установление правил поведения, утверждение конкретных заданий, предписание совершить определенные действия, как то: контроль, поощрение, применение принудительных и обеспечительных мер [16, с. 263]. Ближе к пониманию природы усмотрения подошел Ю. Н. Стариков, который раскрывает содержание методов установления и осуществления определенного порядка действий в части, касающейся запрещения или ограничения под угрозой санкций, в предоставлении возможности выбора одного из вариантов должного поведения, в предусмотренно-правовой норме, в предоставлении действовать или не действовать по своему усмотрению (как вариант дозволения) [17, с. 3228].

Думается, что в современных условиях должно быть принципиальным образом изменено отношение к административному усмотрению со стороны правоохранительных органов. Это объясняется рядом объективных причин и прежде всего растущей значимостью механизма организации и осуществления производства по делам об административных правонарушениях. Если в прошлые десятилетия административное усмотрение выражалось в оперативно-распорядительных действиях и решениях в сфере управления, то теперь оно в большей степени связывается с механизмом организации и осуществления производства по делам об административных правонарушениях. Механизм организации и осуществления производства и должностного усмотрения основывается на предписаниях законов и во исполнение их. Именно закон, а не подзаконные акты определяют его цели, пределы, характер и объем. Иными словами, формы государственного управления и административное усмотрение используются правоохранительными органами в организации механизма по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях и являются первым элементом в механизме деятельности правоохранительных органов.

Вторым элементом механизма организации и осуществления полномочий ОВД по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях являются методы. Методы — это способы целенаправленного воздействия правоохранительных органов на меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Для эффективного применения методов важен комплексный подход. Именно согласование между правоохранительными органами в процессе использования методов дает наибольший эффект в осуществлении обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. С одной стороны, это обеспечивает их концентрацию применительно к тем или иным мерам обеспечения производства, а с другой — гибкое использование методов с учетом меняющейся ситуации в сфере охраны общественного порядка или обеспечения общественной безопасности. Выбор методов — дело весьма сложное. В данной связи выделим ряд правовых композиций.

Во-первых, важнейшее значение имеет сочетание норм конституционного и административного права, когда первые служат нормативным ориентиром, а достигаемое совмещенное действие норм предотвращает юридические коллизии [18]. Например, ч. 2 ст. 22 Конституции РФ «Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов» и ст. 27.2 КоАП РФ «Административное задержание», т. е. кратковременное ограничение свободы физического лица, может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, посягающем на установленный режим государственной

границы Российской Федерации и порядок пребывания на территории Российской Федерации, об административном правонарушении, совершенном во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, или о нарушении таможенных правил, в случае необходимости для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов.

Это положение соответствует п. 4 ст. 5 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Возложение на суд такого права является достижением законодательства. Ранее право арестовывать, заключать под стражу принадлежало прокурору. Прокурор в большинстве случаев принимал решение заочно, т. е. в отсутствие лица, которое арестовывалось, и обязан был допрашивать только небольшой круг лиц, в частности несовершеннолетних, и др.

Во-вторых, необходимость правильно комбинировать нормы разных отраслей права в процессе регулирования однородных или смежных мер по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях. Практика свидетельствует о множестве удачных и неудачных законоположений, содержащихся в Таможенном кодексе РФ. Например, Таможенный кодекс РФ, ст. 331, и ст. 27.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях закрепили действие, учет предписаний института «Административное задержание». По Таможенному кодексу допускается применение административного задержания на срок до трех часов. При определенных условиях, оговоренных в законе, он может быть продлен до трех суток, о чем письменно уведомляет прокурор в течение 24 часов с момента задержания, или на срок до 10 суток с санкции прокурора. Таким образом, нормы Таможенного кодекса допускают применение административного задержания, но с условием, оговоренным в законе. Возникает вопрос: какие условия должны быть обоснованными для административного задержания? Ответ на поставленный вопрос Таможенный кодекс РФ не дает. В свою очередь Кодекс РФ об административных правонарушениях в ч. 2 ст. 27.5 закрепил условия административного задержания. Лицо, нарушившее таможенные правила, в случае необходимости для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов. Кодекс упростил механизм обеспечения административного задержания. С момента вступления в силу Кодекса РФ об административных правонарушениях, должностные лица таможенных органов при выявлении нарушений таможенных правил вправе осуществить административное задержание правонарушителей для установления личности самостоятельно без обращения в прокуратуру на 48 часов. Однако ныне действующая норма не позволяет это сделать должностному лицу таможенных органов самостоятельно. Должностное лицо может реализовать свои полномочия только с разрешения надзорного органа, т. е. обратившись с письменным уведомлением в прокуратуру. Если поставить вопрос о доминирующей роли Кодекса РФ об административных правонарушениях над иными нормами публичного права, то в этой связи следует вести речь о внесении изменений и дополнений в ст. 331 Таможенного кодекса РФ, что бы его нормы, соответствовали нормам административного кодекса.

В-третьих, в публично-правовом регулировании применения методов обеспечения производства по делам об административных правонарушениях становится более характерно сочетание методов национального и международного права. Пока это происходит стихийно, подчас с односторонним использованием одних и забвением других [19, с. 20]. По нашему мнению, можно вести речь об обяза-

тельных нормах «международной среды», о нормах-целях, нормах-принципах, нормах-запретах, нормах-дефинициях. Такое деление их по содержанию, юридической силе и адекватной реакции на них национального права государства позволяет отметить и еще один момент. Влияние и своего рода превращение международных норм в национальные нормы — это сложный процесс [20, с. 30]. В нем есть не только процедурные, но и нормативные аспекты ориентирования и преобразования первых. Коллизии этих норм, согласно п. 4 ст. 15 Конституции РФ, должны квалифицированно разрешаться как путем признания приоритета международных норм, так и с изменением национальных норм. В доказательство высказанной мысли можно привести нормы Кодекса РФ об административных правонарушениях. Согласно ст. 1.5 КоАП РФ «Презумпция невиновности», лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело. Отсюда следует, что суды и должностные лица служат надежными гарантиями действия международных норм.

В-четвертых, в современных условиях весьма актуальной признается проблема функционирования механизма организации и обеспечения самого производства в процессе введения — на временной или постоянной основе — юридических режимов, как конституционных, так и административных, налоговых, таможенных, ибо правовой режим позволяет действовать правоохранительным органам методами в рамках материальных и процессуальных норм права, и осуществить механизм организации производства по делам об административных правонарушениях.

Понятие «правовой режим» все активнее используется в научной литературе, более прочно утверждается в качестве одной из важнейших категорий политологии и правоведения. Законодатель часто употребляет такие словосочетания, как «пошлинный режим», «режим хозяйственной деятельности», «льготный режим», «валютный режим», «режим чрезвычайного положения», «режим особой охраны», «режим наибольшего благоприятствования» и т. п. Эти понятия вошли в общественно-политический лексикон, широко «эксплуатируются» средствами массовой информации и стали объектом для научного исследования [21, с. 19].

Правовой режим призван обеспечить наступление желаемого социального эффекта, состояния, показывая путь к подобному результату и способ, ведущий к нему. Правовой режим — это прежде всего функциональная характеристика права; особый порядок правового регулирования, который выражается в определенном сочетании юридических средств и создает желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права.

Правовой режим — органическая часть государственного и политического режимов. Если государственный режим обычно определяется как совокупность методов, приемов, средств, способов осуществления государственной власти, то правовой режим отражает содержательный момент принятия и исполнения решений правоохранительными органами, придавая организации и осуществлению производства по делам об административных правонарушениях более общие свойства.

С другой стороны, именно с помощью правового режима практически утверждаются и реально функционируют полномочия правоохранительных органов, они облачаются в определенную форму при обеспечении производства по делам

об административных правонарушениях. Правовой режим — это свойство власти правоохранительных органов, деятельности, социальной направленности. Он обусловлен интересами государства, волей законодателя, а также спецификой и характером общественных отношений, требующих к себе особых подходов, форм и методов правового воздействия, своеобразного юридического института для своей организации.

Правовой режим обеспечивает устойчивое нормативное регулирование групп общественных отношений определенного участка отношений, содействует оптимальному использованию конкретных мер [22, с. 251]. В этом смысле значение правового режима возрастает, поскольку данное правовое средство способно максимально и эффективно обеспечивать производство по делам об административных правонарушениях.

При организации и осуществлении обеспечения производства по делам об административных правонарушениях правоохранительные органы в рамках правового режима наделены жесткими императивными традициями. При четком регулировании всех полномочий в рамках уже избранного режима правоохранительные органы полностью подчинены предписываемым правилам, которые закреплены в Кодексе РФ об административных правонарушениях, Таможенном кодексе РФ, Налоговом кодексе РФ.

Значительное распределение получили правовые режимы в ст. 27.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, причем здесь сочетаются как административные, так и международно-правовые. Отметим особую роль действующих в этой сфере правовых режимов, а также способов, с помощью которых они выполняют свои функции. Ст. 330 Таможенного кодекса РФ [23, с. 251] устанавливает ограничительный режим для иностранных граждан, лиц без гражданства при нарушении таможенной нормы. Это доставление лиц, нарушивших таможенные правила, в таможенные органы.

Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса РФ и некоторые другие акты законодательства РФ о налогах и сборах» № 187 от 30.12.01 г. в главе 26.1 устанавливает специальные налоговые режимы для сельскохозяйственных товаропроизводителей [24]. В итоге складывается ситуация, когда правоохранительные органы в результате своей деятельности по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях реализуют свои полномочия в рамках правового режима.

На основе анализа правового режима как общетеоретической категории можно сделать вывод о том, что закрепление всех его элементов в нормативном акте способно придать ему устойчивость, воспринимать со стороны адресата его высокую эффективность деятельности правоохранительных органов в организации и осуществлении бесперебойного функционирования механизма обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

В третьем элементе механизма организации и обеспечения самого производства по делам об административных правонарушениях является средство реализации мер, обеспечивающих производство по делам об административных правонарушениях. В юридической литературе рассматриваются правовые средства. Средства — это такие институциональные образования (формы, установления), реальное функционирование, использование которых приводит к практическому осуществлению объективного и субъективного права, его претворению в жизнь, достижению конечного социального результата [25, с. 10]. По мнению В. А. Сапуна, средства подразделяются на регулятивные и правоохранительные [26, с. 5]. Когда регулятивные средства не обеспечи-

вают надлежащую реализацию механизма организации и обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, то тогда она осуществляется в виде жалобы, заявления, иска [27, с. 540]. В ст. 33 Конституции РФ закреплено право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Статья конкретизирует связь гражданина и государства. Она обеспечивает возможность активного влияния гражданина на деятельность правоохранительных органов. В истории формирования демократии такая свобода определялась как «право петиции». В демократическом государстве граждане не просто пассивно исполняют веления государства, они выступают как активная, инициативная сила, вызывающая реформаторские действия государства и предупреждающая ошибки и злоупотребления властей. Другой аспект права граждан на обращения включает способы защиты личностью своих прав посредством жалоб, заявлений, ходатайств. Существенным дополнением к указанной статье Конституции РФ является Федеральный закон РФ от 02.05.06 № 59-ФЗ.

Исходя из конституционных норм можно определить, что жалоба — это обращение граждан в правоохранительные органы по поводу нарушенных решениями или действиями (либо бездействием) органов или должностных лиц прав, свобод и законных интересов граждан при применении мер, обеспечивающих производство по делам об административных правонарушениях.

Правовой основой подачи жалобы является Федеральный закон РФ от 02.05.2006 г. «О порядке обращений граждан в РФ».

В этих актах определено, что поступившие документы рассматриваются не позднее одного месяца. В случаях, когда не требуется специальная проверка, срок установлен в 5 дней. Продление сроков рассмотрения возможно, если необходимо дополнительное изучение вопроса. Запрещено направлять жалобы граждан тем органам и должностным лицам, действия которых обжалуются. Во всех случаях правоохранительные органы обязаны дать мотивированный ответ [28, ст. 94]. В условиях демократии право на обращение имеет огромный потенциал в сфере отстаивания личностью своих прав, свобод и законных интересов.

Однако в Федеральном законе от 27.04.1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» [29, с. 685] в редакции 1995 г. установлен следующий срок: например, три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права; один месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Кодексом РФ об административных правонарушениях в главе 30 ст. 30.1–30.3 закреплено право, сроки и порядок подачи жалобы на постановления правоохранительного органа. Гражданин имеет право на подачу жалобы в суд или вышестоящий правоохранительный орган, вынесший постановление по административному производству. Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подается судье, в орган, должностному лицу, которыми вынесено постановление по делу и которые обязаны в течение трех суток со дня поступления жалобы направить ее со всеми материалами дела в соответствующий суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу. Жалоба на постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного ареста подлежит направлению в вышестоящий суд в день получения

жалобы. Кодекс предусмотрел сроки, что жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления.

Таким образом, механизм организации и обеспечения полномочий ОВД по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях — это система юридических средств, с помощью которых правоохранительные органы осуществляют свои функции, обеспечивая эффективность и надежность производства по делам об административных правонарушениях.

Литература

1. *Авдеев Р. Ф.* Философия информационной цивилизации. М., 1994.
2. *Явич Л. С.* Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М., 1961.
3. *Горшенев В. М.* Участие общественных организаций в правовом регулировании. М., 1963. С. 34; *Лукьянова Е. Г.* Механизм процессуального регулирования и его элементы // Журнал российского права. 2001. № 7.
4. *Алексеев С. С.* Право. Опыт комплексного исследования. М., 1999.
5. *Гревцов Ю. И.* Проблемы теории правового регулирования. Л., 1981.
6. *Глушченко П. П.* Конституционные права и свободы граждан России: современные проблемы социальной защиты. СПб., 1997.
7. *Протасов В. Н.* Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991.
8. Словарь административного права. М., 1999.
9. *Бахрах Д. Н.* Административное право. М., 1993.
10. Советское административное право: учебник для вузов / под ред. М. И. Пискотина. М., 1990.
11. *Толмачев О.* Коллизии норм УК РФ и КоАП РСФСР в судебной практике // Российская юстиция. 2000. № 1.
12. *Тихомиров Ю. А.* Административное усмотрение и право // Журнал российского права. 2000. № 4.
13. *Тарасов И. Т.* Очерк науки полицейского права // Русское полицейское (административное право) право. Конец XIX — начало XX в.: хрестоматия. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1999.
14. *Чичерин Б. Н.* Избранные труды. СПб.: Изд-во СПбГУ, 1999.
15. *Шершеневич Г. Ф.* Общая теория права. Т. 2. М., 1995.
16. *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право РФ. М., 1997.
17. *Старилов Ю. Н.* Административное право. История. Наука. Предмет. Нормы. Ч. 1. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1998.
18. Конституционное законодательство России. М., 1998.
19. *Марочкин С. Ю.* Действие норм международного права в правовой системе Российской Федерации. Тюмень, 1998.
20. *Петрова Г. В.* О проведении норм российского финансового законодательства в соответствии с международно-правовыми нормами // Журнал российского права. 2000. № 3.
21. *Матузов Н. И., Мальков А. В.* Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 4; *Мальков А. В., Родионов О. С.* Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. 2001. № 9.
22. *Тихомиров Ю. А.* Теория компетенции. М., 2001.
23. Таможенный кодекс РФ. М., 1999.
24. Российская газета. 30.12.01. № 255.
25. *Алексеев С. С.* Философия права. М., 1999.
26. *Сапун В. А.* Механизм реализации советского права // Правоведение. 1988. № 1.
27. Ст. 33 Конституции РФ; Ст. 18 Указа Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» от 12.04.1968 г.

(в редакции Указа Президиума Верховного Совета СССР от 04.03.1980 г., утвержденного Законом от 25.06.1980 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 11. Ст. 192; № 27.

28. Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 6. Ст. 94.

29. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 19.

УДК 342.77

П. П. Глущенко, Т. М. Варюшенкова

Механизм обеспечения реализации и защиты конституционных прав и свобод граждан в зоне чрезвычайного положения

P. P. Gluschenko, T. M. Varyushenkova. Mechanism of use and protection provision of constitutional rights and freedoms of citizens in the emergency areas

Авторы представляют порядок, основания и особенности обеспечения реализации и защиты правового положения граждан — субъектов чрезвычайных правоотношений. Авторы акцентировали внимание на формировании механизма защиты лиц, участвующих в зоне чрезвычайного положения, проблемах, путях их разрешения. Внимание акцентируется на показе сущности, содержания и особенностей использования для обеспечения реализации и защиты субъектов чрезвычайных правоотношений правовых методов, средств и способов.

The authors present the order, substantiation and peculiar features of use and protection provision of legal state of citizens who are the subjects of emergency legal relations. The authors have concentrated their attention on the creation of protective mechanism for the people located in the emergency areas, problems, and ways of their solution. The attention is focused on showing the nature, content and peculiar features of legal methods, instruments and means use for provision of realization and protection of subjects of emergency legal relations.

Ключевые слова: нормативные правовые акты, полномочия органов государственной власти, зона чрезвычайного положения, административное расследование, виды юридической ответственности, возбуждение уголовных дел, административно-правовой способ защиты, уголовно-правовой способ защиты, гражданско-правовой спо-

Keywords: normative legal acts, powers of government bodies, emergency area, administrative inquiry, types of legal responsibility, initiation of criminal cases, administrative and legal defence, criminal and legal defence, civil defence, extra national defence.

Петр Петрович Глущенко — декан юридического факультета, заведующий кафедрой государственного и международного права Санкт-Петербургского университета управления и экономики, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

Татьяна Михайловна Варюшенкова — заместитель декана юридического факультета Санкт-Петербургского университета управления и экономики, доцент кафедры государственного и международного права.

© П. П. Глущенко, Т. М. Варюшенкова, 2011.

соб защиты, международно-правовой способ защиты.

Контактные данные: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 332-02-73; urfac_ime@rambler.ru.

Contact information: 190103, Saint-Petersburg, Lermontovskiy pr., 44; (812) 332-02-73; urfac_ime@rambler.ru.

Важным является вопрос о понятии механизма государственно-правовой защиты. Его уяснение обеспечивает всесторонность и объективность анализа сущности и роли института правовой защиты конституционных прав и свобод граждан. Ранее рассматривались сущность, понятие, признаки, принципы, особенности государственно-правовой защиты прав и свобод граждан. То есть речь шла о статических аспектах данного института. Изучение механизма его действия позволяет выявить динамику этой защиты и, следовательно, создать и реализовать этот механизм на практике.

Механизм государственно-правовой защиты конституционных прав и свобод граждан представляет собой систему закрепленных законом способов, методов и средств воздействия на общественные отношения в целях обеспечения прав, свобод и законных интересов юридических лиц и граждан, оказания им помощи по реализации и восстановлению своего правового статуса. Этот механизм включает:

1. **Систему** юридических способов, методов и средств, установленных либо санкционированных государством и поддерживаемых, разделяемых обществом.
2. **Субъекты** — пользователей, к которым относятся юридические и физические лица, общественные объединения, государство в целом. Юридические лица и общественные объединения могут быть национальными и международными, межгосударственными и межправительственными, двусторонними и многосторонними.
3. **Объекты** — охраняемые законом ценности материального и морального характера, на которые посягает правонарушитель либо по поводу которых возникают государственно-правовые отношения.
4. **Правосубъектность** субъектов — объем полномочий и обязанностей по отношению друг к другу.
5. **Нормативные акты** национального и международного уровня, относящиеся к правозащитной деятельности.
6. **Акты реализации** конституционных прав и свобод граждан.
7. **Правовая культура** участников социально-правовых отношений.
8. **Правосознание субъектов** социально-правовых отношений.
9. **Взаимодействие** между субъектами и объектами, то есть **правоотношение**.

Объем правомочий у субъектов правозащитных отношений различен и зависит от основы этих отношений, будь то оказание помощи или защита нарушенных прав, свобод, чьих-то попранных интересов. Анализ сущности, содержания механизма государственно-правовой защиты конституционных прав и свобод граждан позволяет утверждать, что он еще очень далек от совершенства, что процесс его создания всецело зависит от специалистов-юристов, экономистов, социологов; от умения различных правозащитных органов и организаций, представляющих интересы многих государств, объединить усилия в целях повышения эффективности оказания помощи и совершенствования правозащитных действий.

Всякое субъективное право имеет свою социальную ценность лишь постольку, поскольку его возможно осязать, ощутить, осуществить. Отсюда возникает проблема реализации прав и свобод граждан, проблема их защиты. Что же подразумевается под реализацией этих прав? Под правореализацией в широком смысле обычно понимается претворение, воплощение юридических норм в фактическую деятельность организаций, органов, должностных лиц и граждан, в само поведение участников общественных отношений. В научной литературе определены различные способы (формы) правореализации [1, с. 95–100; 2, с. 13–27; 3, с. 3–19; 4, с. 27–35], исходя из объективного существования права в виде основополагающих нормативных суждений о представляемом (разрешенном, допустимом) должном и запретном; использование, исполнение, соблюдение и, как особая форма, применение [5, с. 18; 6, с. 28–31]. Конечно, существуют и иные точки зрения, отношение к существу, содержанию правореализации, однако авторы разделяют позицию названных авторов, считая ее более верной.

Использование правовых норм представляет собой форму реализации, которая выражается в добровольных, как правило, активных действиях субъектов, в частности граждан по осуществлению закрепленных в норме субъективных прав. Исполнение норм права состоит в неукоснительном совершении предусмотренных законом действий, т. е. выполнении юридических обязанностей, которые могут и не совпадать с волей человека. Посредством соблюдения правопредписаний реализуются юридические запреты. Отличительной чертой данной формы является пассивное поведение лиц: они не совершают действий, запрещенных законом.

Специфической формой реализации правовых норм служит их **применение**. В процессе использования своего права гражданин нередко имеет дело с целым рядом разнообразных по содержанию юридических норм, а не только с той, в которой субъективное право сформулировано в общем виде. Процесс реализации личностью ряда прав зависит от его сложности и многоступенчатости. Он может регулироваться сразу правовыми нормами нескольких нормативных актов (Конституцией, Трудовым кодексом РФ — вопросы реализации прав в процессе трудовых отношений). Иными словами, реализация субъективных прав на практике означает осуществление положений целой системы разных по своей юридической природе норм, в которых могут конкретизироваться содержание данного права, условия, порядок его использования, особенности применения, реализации, восстановления. К тому же законодательная норма материального свойства, предусматривающая субъективное право, реализуется через осуществление обеспечивающих ее действие процессуальных норм.

В отличие от реализации правовых норм, реализация прав всегда связана с исполнением чьей-то обязанности, порожденной желанием гражданина реализовать свое право либо восстановить уже нарушенное. Именно управомочивающие, но не обязывающие или запрещающие нормы предоставляют обладателю прав возможность свободного выбора варианта, порядка их использования. Личность самостоятельно принимает решение о том, когда, как и каким конкретно способом из нормативно предусмотренных реализовать свое право, и нужна ли реализация вообще. Например, гражданин, осуществляя свое конституционное право на образование (ст. 43), может выбрать обучение в вузе, техникуме, ином учебном заведении, очную или заочную форму обучения, определенную специальность: может отказаться от того или иного предоставляемого пути получения образования; может заниматься самообразованием.

Реализация социально-экономических прав есть практическое использование предусмотренных правовыми нормами социальных возможностей, в результате

чего лицо получает разнообразные материальные, духовные, иные блага для удовлетворения личных и, в известной мере, общественных интересов и потребностей. Реализация большинства прав на тех или иных стадиях требует, как известно, активных действий правообладателя. Важную роль играют индивидуальные потребности человека, которые определяют основные компоненты социальной регуляции его поведения. Кроме того, реализацию субъективных прав можно рассматривать и как процесс достижения результата, и как конечный итог — фактическое обретение гражданином соответствующего блага; пользование, распоряжение им либо после восстановления, реализация того, что ему было предоставлено конкретной нормой права.

Осуществление социально-экономических прав, как и всяких субъективных прав, для граждан означает возможность требовать от других лиц действий, соответствующих праву управомоченного лица. Требование это адресуется к государству. Государство должно создать условия и предоставить такие средства, возможности, условия, чтобы гражданин свободно и беспрепятственно имел возможность реализовать закрепленные за ним Конституцией права или, в случае их нарушения, восстановить их. Корреспондирующая обязанность государства находит свое юридическое выражение в виде установленных гарантий. Под **гарантиями прав, свобод и законных интересов граждан** понимаются экономические, политические, идеологические и юридические средства, которые обеспечивают постоянное совершенствование этих прав и интересов, их реальное осуществление, а в необходимых случаях — и эффективную защиту от возможных нарушений [7, с. 7; 8, с. 17–18; 9, с. 23–28; 10, с. 13–20]. На основе установленных государством гарантий у других субъектов — органов государства, общественных организаций, трудовых коллективов возникают конкретные обязанности, в своей совокупности соответствующие конституционным правам граждан.

Субъектом, который прежде всего гарантирует права и свободы, является государство. В ст. 45 Конституции Российской Федерации зафиксировано, что государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется. Роль государства как главного гаранта прав и свобод вытекает и из содержания ст. 2, 7, 13, 17, 19, 25, 28, 37, 39, 40, 43, 45–53. Следовательно, по Конституции Российское государство осуществляет защиту прав и свобод человека и гражданина через всю систему государственных органов.

В соответствии со ст. 80 Конституции Российской Федерации Президент России является гарантом прав и свобод человека и гражданина. Федеральное собрание осуществляет защиту прав и свобод, закрепление их гарантий посредством законодательной деятельности. Соответствующие в этой сфере полномочия возложены и на Правительство Российской Федерации, органы государственной власти (ст. 72–74, 114 Конституции РФ). Однако предусмотренная Конституцией государственная система, призванная обеспечивать гарантии прав и свобод человека, не справляется в должной мере со своими задачами. Об этом свидетельствуют многочисленные нарушения прав человека, многомесячные задержки зарплаты, пенсий, детских пособий, отсутствие необходимых механизмов и условий для реализации многих конституционно закрепленных прав человека, трудности в защите нарушенных прав граждан, отсутствие в ряде случаев необходимой законодательной базы и многое другое. Необходимо также отметить, что в соответствии со ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, со-

держание и механизм применения законов, деятельность власти и обеспечиваются правосудием.

Принцип прямого действия конституционных прав и свобод подчеркивает их значение как высшей ценности общества, их верховенство в правовой системе государства. Все нормативно-правовые акты, вся правоприменительная практика в нашей стране должны им соответствовать. Так, запрещено издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55 Конституции Российской Федерации). Не секрет, что любое социально-экономическое право остается фикцией, если нет определенных условий его осуществления. Для реального воплощения субъективных прав требуются многие условия, в том числе лежащие за рамками права, закона: экономические, политические и др.

В сложившейся практике принято различать экономические, политические и юридические гарантии¹. Социально-экономические гарантии предполагают соответствующую среду и материальную основу, обеспечивающую свободное использование прав и свобод. Это и социальная стабильность, и соответствующие производственные возможности, и сложившаяся система учреждений, дающих возможность обслужить все виды социальных потребностей общества. Однако следует учитывать, что выполнение социальных функций потребует усиления административных функций государства, поскольку осуществление таких функций неотделимо от воздействия на экономику через налогообложение, инвестиции, антимонопольное законодательство, государственный кредит, финансирование социальных программ и др. В этой связи очень важно, чтобы меры, направленные на осуществление социальных функций, не переросли вновь только в администрирование.

Под **политическими гарантиями** понимается соответствующим образом ориентированная политика государства, ее направленность на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, устойчивость политических структур, их способность к достижению гражданского согласия, исключая дестабилизацию в обществе, должный уровень политической культуры граждан, возможность отстаивать, защищать свои политические права в любых инстанциях, на любом уровне.

Юридические гарантии охватывают все правовые средства, обеспечивающие осуществление и охрану прав и свобод. К ним относятся прежде всего конституционное закрепление гарантий прав как общего принципа и конкретных гарантий каждого права, а также режим законности. Л. Д. Воеводин называет три разновидности юридических гарантий, от действенности которых зависит степень реализации прав и свобод граждан. Во-первых, это компетентность органов государства, выражающаяся прежде всего в решении вопросов, возникающих в связи с обладанием конституционным правом, особенно с его реализацией. Во-вторых, это установление ответственности как должностных лиц, так и граждан за надлежащую реализацию прав и свобод и, напротив, за допущение при этом злоупотреблений. В-третьих, это процедурно-процессуальный порядок защиты и восстановления ущемленных и нарушенных прав граждан.

¹ См.: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 23.06.1995 г. № 8; Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 04.04.1996 г. № 9; Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 21.12.1996 г. № 10 «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан».

Кроме того, все юридические **гарантии** можно подразделить на **три группы: гарантии использования прав** (юридические средства, которые обеспечивают правомерную реализацию прав и свобод); **гарантии защиты прав** (юридические средства, охраняющие их); **гарантии закрепления оптимальной системы прав и свобод** законодательным путем. Гарантии правомерного использования личностью своих прав нацелены на создание для нее и общества оптимальной социально-правовой среды их реализации и, в отличие от гарантий охраны, непосредственно не связаны с правонарушениями. В данную группу входят нормотворчество, обуславливающее юридическую силу, значимость, объем, границы использования прав, материальную основу, процессуальные процедуры их осуществления. Потребность в охране (защите) прав и свобод личности возникает, как правило, в случаях их нарушений: будь то создание препятствий на пути их реализации, отказ в признании за лицом права, неисполнение какой-либо юридической обязанности противоположной стороной правоотношения и др.

Кроме рассмотренного выше **разновидностью юридических гарантий**, с нашей точки зрения, является и **режим законности**. Под законностью обычно понимают общее требование соблюдения законов. Режим законности обусловлен экономическими, социальными, политическими и идеологическими условиями жизни общества. В результате его реализации все участники общественных отношений согласовывают свое поведение с устоявшейся правовой моделью, отраженной в законах общества. Соответственно, режим законности создает возможности для эффективной реализации прав и обязанностей граждан, закрепленных в правовых нормах. Принцип законности является незыблемым условием четкого функционирования всех государственных структур, должностных лиц, правомерного поведения граждан. Он тесно связан с принципами правового государства — верховенством закона, приоритетом прав человека, разделением властей, но не охватывается ими, а составляет самостоятельное свойство. Оно состоит в том, что все правовые начала в цивилизованном обществе должны находить выражение в законе, который является юридическим ориентиром деятельности всех участников общественных отношений и подлежит неукоснительному исполнению.

По мнению Е. А. Лукашевой, принцип законности означает презумпцию правовой природы закона, действующего в государстве, и поэтому этот закон подлежит обязательному соблюдению. Если же в законе качество отсутствует, то такой недостаток может быть преодолен лишь уполномоченными на то органами, которые должны издать новый закон, отвечающий «правовой природе вещей». В принципе, с Е. А. Лукашевой нельзя не согласиться, но только до тех пор, пока не будет установлено, что сам закон вряд ли таковым может быть признан в силу его несоответствия установленным критериям.

Несоблюдение принципа законности самым пагубным образом сказывается на том, что, согласно Конституции Российской Федерации, должно быть первейшей обязанностью государства — на признании, на соблюдении и защите прав человека. Защищать права человека в условиях несовершенных, разрушенных или деформированных механизмов — дело сложное. Но оно осложняется еще одним фактором — отсутствием ответственности должностных лиц за неисполнение обязанностей, связанных с охраной и защитой прав граждан.

Говоря о юридическом механизме защиты прав граждан, следует всегда помнить, что он действует в определенном политическом, социальном, социально-психологическом контексте, который может усиливать эффективность

правозащитных институтов или, напротив, снижать их действие. Самые совершенные юридические механизмы будут бессильны в условиях нестабильной политической ситуации, разваливающейся экономики, потери ценностных ориентиров, моральной деградации, социальной конфронтации. К сожалению, именно такие неблагоприятные условия сложились в настоящее время в российском обществе.

Другими словами, в механизме реализации прав и свобод граждан определенную роль играют самые различные факторы: наличие необходимого материально-правового регулирования; использование возможностей судебных органов; включение в процесс реализации прав институтов государственной власти, обеспечивающих работу с жалобами граждан; использование регламентированных методов прокурорского надзора; активная деятельность профсоюзов и т. д. К этому также необходимо добавить развитие институтов гражданского общества, местного самоуправления. Так, Конституция Российской Федерации (ст. 18, 33, 45 и др.) обязывает органы государственной власти защищать права граждан. Но именно в системе государственной власти пока еще не запущен работающий механизм такой государственно-правовой защиты. Поэтому зачастую реализация гражданами его прав зависит не столько от закона, сколько от усмотрения администрации и произвола недобросовестных чиновников. В связи с этим актуален вопрос о способах государственно-правовой защиты конституционных прав, свобод и интересов личности в сфере деятельности органов исполнительной власти. К таким способам следует отнести контроль за деятельностью администрации, внутриведомственный и неведомственный надзор, президентский контроль и др.

Итак, механизм реализации конституционных прав и свобод личности призван охватить направления, все виды деятельности по закреплению и обеспечению использования прав, которые включают юридическое закрепление всех видов гарантий прав, свобод и законных интересов, широкую систему охраны и защиты государством, другими субъектами прав граждан, обеспечение их реального использования, борьбы с различного рода нарушениями, развитие общественно-политической активности граждан, сознательного отношения к использованию прав, свобод и законных интересов, наличие государственного и общественного контроля (который в настоящее время отсутствует), направленных на охрану прав и свобод, законных интересов, знание каждым гражданином своих прав, свобод и обязанностей и умение ими правильно пользоваться, добиваться их реализации, восстановления в случае нарушения, развитие общественных организаций, призванных охранять и защищать права граждан, совершенствование правозащитной деятельности, осуществляемой отдельными физическими лицами.

К сожалению, реальная картина с обеспечением государственно-правовой защиты конституционных прав и свобод граждан в России далека от идеальной. Сложные процессы социально-экономических преобразований применительно к правам человека, обусловили не только позитивные, но и негативные результаты, обнажили старые и выявили новые болезни общества. Граждане России все чаще сталкиваются с экстремальными ситуациями, порождающими подчас непреодолимые препятствия при осуществлении ими конституционных прав и свобод. Никого уже не удивляет положение, когда права провозглашаются, а лежащие в их основе блага отсутствуют. Закон формально действует, а цели его не достигаются, совершаются должностные правонарушения, а ответственности никто не несет, действующий механизм государственно-правовой защиты прав и свобод еще малоэффективен.

Наблюдаемый сегодня кризис в экономике, политике, культуре, правовой системе снижает содержательный уровень официально признанных и провозглашенных прав, свобод и интересов граждан, сужает возможности их реализации. Негативное изменение качества жизни нередко предопределяет невозможность осуществления людьми своих прав из-за отсутствия минимально необходимой материальной основы. К тому же зачастую люди страдают от издержек, казалось бы, формально демократических, но должно не управляемых властью процессов, от рассогласованности законодательства центра и регионов, от конфронтации властей и т. д.

К сожалению, российское государство было вынуждено отступить от ряда уже достигнутых социально-правовых завоеваний. В частности, право на труд более не провозглашается в Конституции и не гарантируется. Результат не замедлил сказаться. Возникла безработица и, как следствие, — обнищание большей части населения. Право на получение бесплатного жилья закреплено лишь за малоимущими и приравненными к ним категориями граждан, а введение в действие нового Жилищного кодекса РФ позволило лишать права членов семей и даже детей, не являющихся собственниками жилья. Вследствие этого основа общества — средний класс — утрачивает возможность приобретения жилья из-за его дороговизны, либо теряет его из-за плохого знания жилищного законодательства. Новое решение относительно реформирования жилищной сферы уже повлекло за собой утрату жилья многими миллионами граждан, хотя они заработаны ими честно. Иными словами, сегодня в России налицо значительное несоответствие между действительностью и юридическими нормами о правах человека, и предстоит значительная и вдумчивая работа по усовершенствованию механизма государственно-правового обеспечения реализации социально-экономических прав граждан.

Уяснение содержания, особенностей действия механизма государственно-правовой защиты и помощи требует раскрытия сущности реализации, восстановления конституционных прав, свобод и интересов. Рыночные реформы, преобразования в политике, культуре, образовании, военной сфере, их социальные последствия серьезно изменили представления о субъектах права социальной защиты и его механизмах. Так, в круг граждан, нуждающихся в правовой помощи и защите, вошли безработные, вынужденные переселенцы, беженцы, военнослужащие, члены их семей, бездомные и другие категории граждан. В этих условиях общество нуждается в стройной и целостной системе государственно-правовой защиты населения, в устойчивом и надежном функционировании органов государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти по оказанию правовой помощи и поддержки граждан. Необходимым условием осуществления такой деятельности должна стать система правовых норм, которая регламентировала бы сложные и многоуровневые вопросы действия механизма социально-правовой защиты конституционных прав и свобод граждан.

Ранее говорилось, что в недавнем прошлом вопросы правового регулирования государственно-правовой помощи и защиты населения в качестве самостоятельной проблемы специально не рассматривались. При этом предусматривался довольно узкий круг субъектов, социально-экономических прав граждан и возникающих с их реализацией отношений, связанных с пенсионным обеспечением (пенсии по старости, инвалидности, выслуге лет, по случаю потери кормильца), по государственному страхованию работников, по некоторым видам обеспечения государственным социальным страхованием (пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, по случаю рождения ребенка) и т. д. Отсюда возникает широкая и многоуровневая проблема государственно-правовой помощи

и защиты граждан. В условиях рыночных реформ необходима более емкая и широкая, соответствующая характеру общественных отношений система правовых норм, которая охватывала бы весь круг субъектов государственной правовой помощи и защиты.

В группу процедурных входят отношения, возникающие, например, между государственными органами и гражданами по поводу назначения пенсий, между медицинскими учреждениями и гражданами по поводу определения необходимости госпитализации, между органами просвещения и родителями по поводу устройства ребенка в дошкольные учреждения и т. п.

Процессуальные отношения, как правило, сопутствуют материальным и возникают в тех случаях, когда между участниками материального отношения возникает спор, порядок разрешения которого не урегулирован нормами гражданско-процессуального права. Общественные отношения, урегулированные правовыми нормами, принимают форму правоотношений. Их участники наделяются субъективными правами и несут соответствующие обязанности. Надлежащее поведение сторон обеспечивается принудительной силой государственной власти.

Процедурные правоотношения также можно разделить на две группы. С одной стороны, это правоотношения по установлению юридически значимых фактов и обстоятельств. С другой — отношения по установлению конкретных видов гарантий. Этим правоотношениям должны предшествовать материальные правоотношения.

Процессуальные правоотношения возникают при рассмотрении споров, жалоб, нарушений прав, свобод и законных интересов граждан. Элементами любого правоотношения являются субъект, объект, правомочия и юридические обязанности, а также в соответствующих случаях и юридические факты, но только те, которые порождают, изменяют и прекращают правоотношения. В качестве субъектов рассматриваемых правоотношений выступают гражданин, либо семья, с одной стороны, и государственные органы или общественные организации, а также физические лица — с другой. Для того чтобы стать субъектом правоотношения, сторона должна обладать право- и дееспособностью, которая является одной из предпосылок возникновения правоотношения.

Еще одним признаком, свидетельствующим о самостоятельности института государственно-правовой защиты конституционных прав и свобод граждан, является специфический метод правового регулирования. В соответствии с положениями общей теории права его признаками являются:

1. Общее юридическое положение участников правоотношения.
2. Порядок возникновения, изменения и прекращения правоотношений.
3. Характер установления прав и средств обеспечения исполнения обязанностей.

Общее юридическое положение участников социального правоотношения характеризуется прежде всего тем, что отношения между ними определены и санкционированы соответствующими нормативными актами национального и международного права. Государство (в лице его органов) при этом выступает обязанным субъектом, причем эта обязанность возникает, как уже указывалось, не на добровольных началах, а в силу объективной необходимости, закрепленной законодательно.

Второй признак, заключающийся в порядке возникновения, изменения и прекращения правоотношений, проявляется в том, что их основания закреплены в правовых нормах. Дополнять этот перечень на договорных между собой началах стороны не вправе. Гарантия предоставляется только в случаях наступления

определенных условий — достижения указанного возраста, утраты трудоспособности, рождение ребенка, необходимость в услугах здравоохранения, потребность в жилье и т. д. Весь цикл правоотношений возникает только после волеизъявления гражданина или его законного представителя.

Последний из приведенных признаков — характер установления прав и средств обеспечения исполнения обязанностей — характеризуется тем, что преимущественно используется императивный метод. Хотя в определенной степени применяется и диспозитивный способ, когда сторонам правоотношения дозволяется делать то, что прямо разрешено правовыми нормами. Конкретное соотношение императивности и диспозитивности зависит от вида представляемой государственно-правовой помощи, гарантии.

Критерием самостоятельности института государственно-правовой защиты конституционных прав и свобод граждан является не только предмет и метод правового регулирования, но и наличие специфических, характерных только для него принципов. Практика правозащитной деятельности, организуемой и осуществляемой в России и за рубежом, проблемы, возникающие в процессе оказания социально-правовой помощи и защиты, позволили определить следующие направления совершенствования механизма реализации, восстановления и защиты конституционных прав и свобод граждан:

1. Кардинальное повышение эффективности всей правовой системы, без чего вряд ли даже самые лучшие правозащитники мира способны до конца выполнить функцию оказания гражданину надлежащей государственно-правовой помощи и защиты. Возможно ли это? Да, и непременно, но при условии появления надлежащих законов, экономических возможностей, подготовленных кадров и способных, обученных правовой самозащите граждан.
2. Учет опыта деятельности международных правозащитных органов и организаций, а также физических лиц. Для этого следует организовывать и проводить международные семинары, конференции, обмен опытом, наработать соответствующие методики, рекомендации.
3. Повышение уровня правовой культуры, прежде всего, должностных лиц различных органов и организаций, в которые вынуждены обращаться граждане за получением соответствующих видов государственно-правовой помощи. Правовая культура является показателем способности и готовности субъектов правовой защиты конституционных прав и свобод граждан активно и эффективно разрешать вопросы, возникающие в процессе социальных противоречий.
4. Открытие разветвленной и доступной сети правозащитных инстанций (центров, правовых клиник, консультационных пунктов и т. п.). Пример этому — наличие правовых клиник, уже действующих в Санкт-Петербурге, которые ведут представители юридического факультета Гуманитарного университета профсоюзов.
5. Создание Всероссийского центра подготовки специалистов по организации и осуществлению государственно-правовой помощи и защиты конституционных прав и свобод граждан, обязательное введение в учебный процесс курса методики их оказания с тем, чтобы решить проблему подготовки кадров.
6. Разработка и выпуск специальной методической и практической литературы для обеспечения центров оказания государственно-правовой помощи и защиты граждан. В этом направлении работа уже ведется, издано более двух десятков сборников и юридических справочников, на

основе которых граждане могут самостоятельно решать вопросы правовой самозащиты.

7. Учреждение постоянно действующих семинаров для осуществления обмена опытом правозащитной деятельности (федеральных, региональных, муниципальных и международных). Для организации таких семинаров необходимо создание центра, который и занялся бы согласованием взаимообусловленных мер в этом важном направлении.
8. Принятие обоснованных мер государственного и юридического воздействия к должностным лицам, органам, организациям, общественным объединениям, допустившим ущемление конституционных прав, свобод и законных интересов граждан, либо халатно относящихся к государственно-правовой помощи и защите восстанавливаемых, поправных их прав, свобод и интересов. Это возможно только при условии неотвратимости наступления соответствующего принуждения к тем, кто допустил отступление от законопредписаний, регламентирующих государственно-правовые отношения.
9. Своевременность и эффективность применения поощрительных мер к юридическим и физическим лицам за успешную организацию и осуществление государственно-правовой помощи и защиты. Примеры общественного отношения к правозащитной деятельности обязаны становиться достоянием всех субъектов таких отношений с тем, чтобы все положительное немедленно внедрялось в практику работы.

Вряд ли имеется необходимость акцентировать внимание на том, что механизм организации и осуществления государственно-правовой защиты конституционных прав, свобод и законных интересов граждан будет эффективен, способен удовлетворять требованиям всех участников государственно-правовых отношений только в том случае, если будут проведены в жизнь предложенные выше направления его совершенствования, упорядочения, без наличия у государства на это экономических возможностей. Вполне понятно, что без сбалансированной правовой системы, значительного подъема уровня правовой культуры, учета опыта деятельности отечественных и зарубежных правозащитных инстанций, наличия подготовленных специалистов, наработанных методик, разветвленной, доступной сети центров оказания государственно-правовой помощи любые намерения и благие пожелания останутся невыполненными, невыполнимыми.

К изложенному необходимо добавить, что все вышеназванные юридические и социально-правовые меры возможны при одном неременном условии — наличии политической воли власть предержащих к проведению социально-ориентированной внутренней и внешней политики государства.

Литература

1. Правоотношение. Применение права // И. А. Ильин. Собр. соч. Т. 4. М., 1994.
2. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. Т. 9. М., 1994.
3. Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979.
4. Лазарев В. В. Применение советского права. Казань, 1972.
5. Ростовщиков И. В. Реализация прав личности и деятельность органов внутренних дел. Волгоград, 1996.
6. Лазарев В. В. Правомерное поведение как объект юридического исследования // Советское государство и право. 1976. № 10.
7. Проблемы гарантии осуществления и защиты прав граждан. Материалы научно-практической конференции. Тарту, 1997.

8. Защита прав человека в современном мире: сб. ст. М., 1993.
9. *Бойцова В. В.* Народный правозащитник. Статус и функционирование. Опыт сравнительного изучения. Ч. 1, 2. Тверь, 1994.
10. Уголовная юстиция: проблемы международного сотрудничества. Международный научно-исследовательский проект. М., 1994.
11. Беззаконие законников // Советская Россия. 1998. 6 января. № 2; Аргументы и факты. 1997. № 44.
12. Независимая газета. 1997. 26 ноября; Правда. 1997. 12 ноября.
13. *Скуратов Ю.* Масштабы творящихся беззаконий потрясают // Правда. 1998. 4 марта.
14. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 23.06.1995 г. № 8.
15. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 04.04.1996 г. № 9.
16. Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 21.12.1996 г. № 10 «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан».
17. *Воеводин Л. Г.* Юридические гарантии конституционных прав и свобод личности в социалистическом обществе. М., 1987. С. 57–58.
18. См.: Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 21.12.2003 г. № 10 «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан».
19. *Коровников А. В.* Социальная защита военнослужащих: становление, развитие и правовое регулирование. М., 1995. С. 163–215.
20. *Грибанов В. П.* Пределы осуществления и защиты гражданских прав. М., 1972. С. 170–192.
21. *Недбайло П. Е.* Система юридических гарантий применения советских правовых норм // Правоведение. 1971. № 3. С. 48–52.

УДК 342.52

Д. И. Игнатенко, Э. А. о. Шукюров

Проблемы государственного управления общественными отношениями в условиях чрезвычайного положения

*D. I. Ignatenko, E. A. o. Schukyurov. Problems of civil relationships
government regulation in emergency state*

Статья посвящена показу существующих в государственном управлении проблем и пробелов, которые особенно проявляются в зонах чрезвычайного положения, где требуются четкость, своевременность, объек-

The article shows current problems and gaps in public government, which are especially seen in the emergency areas demanding accuracy, timeliness, objectivity and justification of interfering in the public relations.

Дмитрий Иванович Игнатенко — профессор кафедры административного и финансового права Санкт-Петербургского университета управления и экономики, доктор юридических наук, доцент.

Эльмадин Агодин оглы Шукюров — аспирант кафедры государственного и международного права Санкт-Петербургского университета управления и экономики.

© Д. И. Игнатенко, Э. А. о. Шукюров, 2011.

тивность и обоснованность вмешательства в общественные отношения. Авторы представили законодательную базу, регламентирующую государственно-управленческую деятельность в районах чрезвычайных ситуаций, правовой статус органов государственной власти, права, законные интересы и обязанности граждан, находящихся в таких районах. В статье вскрыты причины и проблемы, порождающие недостатки в государственном управлении, и представлены пути их разрешения, локализации, предупреждения.

Ключевые слова: зона чрезвычайного положения, комендантский час, правовой статус органов государственной власти, контроль, надзор, прокуратура, суды, субъекты и участники чрезвычайных правоотношений, социально-правовая защита лиц — участников чрезвычайных правоотношений, проблемы механизма государственного управления в чрезвычайных условиях.

Контактные данные: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 332-02-73; urfac_ime@rambler.ru.

The authors have provided a legal framework which regulates public government activities in the emergency areas, legal status of government bodies, rights, legitimate interests and obligations of citizens in such areas. The article uncovers reasons and problems which bring faults to the public government, and provides the ways for their solution, localization and prevention.

Keywords: emergency area, curfew, legal status of government bodies, control, supervision, public prosecution, courts, subjects and participants of emergency legal relations, social and legal protection of participating persons of emergency legal relationships, problems of mechanism of government regulation in emergency situations.

Contact information: 190103, Saint-Petersburg, Lermontovskiy pr., 44; (812) 332-02-73; urfac_ime@rambler.ru.

В начале 1990-х годов и в начале нынешнего столетия в Российской Федерации было принято много так называемых режимных законов: закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании», закон РФ «О Государственной границе Российской Федерации», Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении», Федеральный конституционный закон «О военном положении» и др.

Принятие этих законов поставило юридическую науку права перед необходимостью серьезно заняться исследованием вопросов специальных правовых режимов, поскольку специальный режим предполагает различную степень интенсивности ограничения конституционных прав и свобод личности, прав организаций и общественных объединений. При этом особую значимость приобретает исследование особых (чрезвычайных) правовых режимов, допускающих наибольшую степень интенсивности ограничения основных прав и свобод человека и гражданина, прав организаций и общественных объединений.

Чрезвычайные режимы, отмечает по этому поводу В. В. Гуцин, — это специальные правовые режимы деятельности органов власти и управления, допускающие ограничения правосубъектности физических и юридических лиц, вводимые в качестве временной социально-объективной и правовой меры обеспечения безопасности личности, общества и государства, определяемой сложившимися конкретными обстоятельствами [1, с. 23; 2, с. 41].

Как отмечается в юридической литературе, в настоящее время процедура введения и осуществления правового режима чрезвычайного положения нормативно-правовыми актами различной юридической силы регламентирована недостаточно подробно. В связи с этим насущной проблемой является принятие комплекса нормативно-правовых актов, конкретизирующих и детализирующих

различные аспекты оснований и порядка введения и реализации правового режима чрезвычайного положения [3].

Чрезвычайное положение допускает одно из наиболее существенных (наряду с военным положением) ограничений прав и свобод личности. Допустимость введения чрезвычайного положения предусмотрена большинством конституционных актов стран современного мира. Это обусловлено тем, что в определенных чрезвычайных ситуациях, которые представляют собой реальную, чрезвычайную и неизбежную угрозу безопасности государству и его гражданам, государство вынуждено временно ограничить закрепленные Основным законом государства права и свободы личности, отступить от предусмотренных нормами международного права обязательств в области прав и свобод человека и гражданина. Подобное временное отступление правомерно, если при введении чрезвычайного положения государством соблюдены предусмотренные международным правом обстоятельства для введения чрезвычайного положения и требования к осуществлению мер, характерных для этого чрезвычайного режима. Это признается Международным пактом о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. Во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявлено, говорится в ч. 1 ст. 4 Международного пакта, участвующие в настоящем Пакте государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящему Пакту только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при условии, что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву и не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения.

Как отмечает М. В. Баглай, конституции стран мира, допуская ограничения прав, устанавливают строгие основания и порядок их осуществления. Поскольку «главная опасность необоснованных ограничений исходит от исполнительной власти, конституции обычно предусматривают возможность ограничений законом или на основании закона» [4, с. 162]. В России конституционное регулирование ограничения прав и свобод человека и гражданина предопределяется конституционным положением о незыблемости этих прав и свобод. В соответствии с ч. 2 ст. 55 Конституции РФ: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина». Вместе с тем, следуя положениям ч. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., ч. 3 ст. 55 Конституции РФ определяет: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Следовательно, непеременимыми условиями возможного ограничения конституционных прав и свобод личности в России являются: во-первых, возможность ограничения прав и свобод личности только федеральным законом; во-вторых, допустимость ограничения прав и свобод личности только в той мере, в какой это необходимо для достижения целей, закрепленных ч. 3 ст. 55 Конституции России.

Одним из оснований существенного ограничения конституционных прав и свобод личности является введение в установленном законом порядке чрезвычайного положения. Чрезвычайному положению посвящена ст. 56 и 88 Конституции РФ. Как определяет ч. 1 ст. 56 Конституции РФ в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и

защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом допускается установление отдельных ограничений прав и свобод с указанием пределов и срока их действия. Это положение корреспондирует закрепленной в ст. 2 Конституции РФ норме о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, и тому значению, которое Конституция РФ придает защите конституционного строя Российской Федерации.

Положения ч. 1 ст. 56 Конституции РФ конкретизируются ч. 1 ст. 1 ФКЗ «О чрезвычайном положении», раскрывающей качественные характеристики этого экстраординарного режима. Под чрезвычайным положением законодатель понимает «вводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные настоящим Федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, также возложение на них дополнительных обязанностей».

Часть 2 ст. 1 ФКЗ «О чрезвычайном положении» устанавливает, что чрезвычайное положение является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации. Целями введения чрезвычайного положения в Российской Федерации или ее отдельных местностях являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации (ст. 2 ФКЗ «О чрезвычайном положении»).

Исходя из диспозиции и смысла ст. 2 ФКЗ «О чрезвычайном положении» совокупность устранения ставших причиной введения чрезвычайного положения обстоятельств с обеспечением защиты прав и свобод человека и гражданина, и (либо) с защитой конституционного строя России, фактически представляет собой единую цель введения рассматриваемого вида чрезвычайного правового режима.

Как отмечается в литературе, в ФКЗ «О чрезвычайном положении» несколько видоизменены конституционные положения о целях введения чрезвычайного положения, где говорится только об обеспечении безопасности граждан (ч. 1 ст. 56 Конституции РФ), но не упоминается о защите прав и свобод человека и гражданина. Это побудило некоторых ученых заявить о противоречии в определении конституционных целей введения чрезвычайного положения и целей, установленных ФКЗ «О чрезвычайном положении».

Д. М. Власов и Б. Емельянов в этом контексте отмечают, что цель введения чрезвычайного положения, провозглашенная в ст. 56 Конституции России, является значительно более узкой по содержанию, нежели установленная ст. 2 ФКЗ «О чрезвычайном положении». Приведенные авторы едины во мнении о целесообразности внесения поправки в ч. 1 ст. 56 Конституции РФ следующего содержания: «В условиях чрезвычайного положения для обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия». Может быть, данное предложение не лишено определенного смысла и оснований (хотя

его не поддерживают ряд известных специалистов в области исследования чрезвычайного законодательства).

Однако, учитывая, что ст. 56 Конституции РФ содержится во второй главе Конституции РФ, любое из положений которой не может быть пересмотрено Федеральным собранием, в данном случае речь идет собственно не о внесении конституционной поправки, а о пересмотре Конституции РФ. В силу того, что предусмотренный ст. 135 Конституции РФ федеральный конституционный закон, определяющий порядок формирования и статус Конституционного собрания, которое может пересмотреть Конституцию РФ, на настоящий момент еще не принят, перспектива изменения положений ч. 1 ст. 56 Конституции РФ представляется весьма отдаленной. В соответствии с ч. 2 ст. 56 Конституции России, ч. 1 ст. 1 ФКЗ «О чрезвычайном положении», чрезвычайное положение может вводиться на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях.

По этому поводу следует отметить, что зарубежное законодательство многих стран (Аргентины, Бельгии, Болгарии, Вьетнама, Египта, Зимбабве, Иордании, Колумбии, Польши, Португалии, Румынии, США, Франции и др.) также допускает возможность объявления чрезвычайного положения как на территории всего государства, так и на отдельной ее части. Так, например, Закон Польской Республики от 5 декабря 1983 г. «О чрезвычайном положении» предусматривает возможность введения чрезвычайного положения на всей территории Польши при стихийных бедствиях, происходящих на значительной части страны и угрожающих жизни и здоровью большого числа людей, или имуществу в значительных размерах, либо способных в серьезной степени дезорганизовать хозяйственную деятельность государства и требующих применения чрезвычайных мер по защите основных интересов государства и граждан. Если же стихийное бедствие представляет соответствующую угрозу лишь одному или нескольким воеводствам, либо их отдельным частям, чрезвычайное положение вводится только в пределах данных территорий. Введение чрезвычайного положения на основе угрозы внутренней безопасности государства также возможно либо на территории всей Польши, либо в отдельных воеводствах или их частях, что зависит от степени распространения угрозы общественным интересам [5, с. 45].

В соответствии со ст.1 закона Французской Республики от 3 апреля 1955 г. «Об установлении чрезвычайного положения», с изменениями и дополнениями, зафиксированными в Законе от 7 августа 1955 г. и в Ордонансе от 15 апреля 1960 г., правительством Франции может быть объявлено чрезвычайное положение на всей или на части территории метрополии или заморских департаментов в случае неотвратимой опасности, возникшей в результате серьезных посягательств на публичный порядок, либо в случае событий, имеющих по своей природе и тяжести характер общественного бедствия [6, с. 102].

Между тем, согласно ч. 1 ст. 15 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., ст. 30 Европейской социальной хартии 1961 г., ч. 1 ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., основанием для введения чрезвычайного положения в государствах-подписантах приведенных международных соглашений, может быть только «угроза жизни нации», а не какой-то территории, на которой проживает пусть и значительная часть общества [7, с. 14–15].

Закрепление внутригосударственным законодательством возможности объявления чрезвычайного положения части территории страны, по мнению некоторых признанных в этой области экспертов, не в полной мере соответствует

международным стандартам. Так, Эрика-Ирен А. Даес, специальный докладчик Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств ООН, считает, что чрезвычайная ситуация по своим последствиям должна затрагивать всю страну в целом, иначе, несмотря на возможную остроту чрезвычайной ситуации в какой-либо одной части страны, она не может считаться чрезвычайной ситуацией в государстве в смысле п. 1 ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах [8, р. 191–204].

В этой связи можно согласиться с точкой зрения А. Н. Домрина и иных авторов, полагающих, что далеко не всегда введение чрезвычайного правового режима в какой-то отдельной провинции или районе страны является нарушением норм международного права. Локальное чрезвычайное положение вполне может быть допустимо в тех случаях, когда основания для его введения общенациональными по своей сути, представляющими угрозу государству как таковому, его суверенитету, территориальной целостности.

«Действительно, — справедливо отмечает по этому поводу А. В. Грязнов, — введение чрезвычайного положения на части территории страны должно быть оправдано и в тех случаях, когда общенациональный характер угрозы (суверенитету, территориальной целостности государства), проявляясь локально, существует опосредованно. Другое дело, что подчас бывает весьма затруднительно провести четкую грань между тем, какие чрезвычайные обстоятельства могут считаться однозначно общенациональными, а какие — локальными».

Кроме рассмотренных выше положений ч. 2 ст. 56 Конституции РФ устанавливает, что чрезвычайное положение может вводиться «при наличии обстоятельств и в порядке, установленном федеральным конституционным законом». ФКЗ от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении» к обстоятельствам введения чрезвычайного положения, относит те, которые представляют собой «непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации, и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер» (ст. 3 закона).

Несомненно, введение чрезвычайного положения всегда должно быть связано с возникновением чрезвычайных ситуаций. В комплексе социальных связей последние выступают в качестве фактического основания такого правового режима, как чрезвычайное положение. Чрезвычайные (экстраординарные) ситуации представляют собой совокупность опасных факторов, создающих угрозу безопасности жизненно важным интересам личности, общества и государства и требующих для урегулирования иного нормативного воздействия, иной управляющей системы, чем те, которые действуют в обычных условиях.

«Чрезвычайность, — пишет О. Л. Дубовик, — означает перераспределение средств на осуществляемую деятельность и, соответственно, деформацию самой этой деятельности. В наиболее острых чрезвычайных ситуациях власть как способность и возможность отдавать те или иные команды и добиваться их исполнения переходит от одних структур и субъектов к другим и, собственно говоря, сам характер управления становится иным, как правило, более авторитарным».

Как отмечал отечественный юрист Я. М. Магазинер: «Самое внимательное рассмотрение природы обстоятельств, считающихся чрезвычайными, дает только то, что они должны быть временными, крайне необычными и исключительно важными для данного государства». ФКЗ «О чрезвычайном положении» определяет две различные по своей правовой природе группы обстоятельств введения чрезвычайного положения (ст. 3 ФКЗ «О чрезвычайном положении»). К первой группе обстоятельств введения чрезвычайного положения законодатель относит:

1) попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти; 2) вооруженный мятеж; 3) массовые беспорядки; 4) террористические акты; 5) блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей; 6) подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований; 7) межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления (п. а) ст. 3 ФКЗ «О чрезвычайном положении»).

Ко второй группе обстоятельств введения чрезвычайного положения ФКЗ «О чрезвычайном положении» относит: 1) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера; 2) чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Сравнительно-правовой анализ обстоятельств введения чрезвычайного положения, предусмотренный ст. 3 ФКЗ «О чрезвычайном положении», и оснований введения чрезвычайного положения, которые были предусмотрены ст. 4 закона РСФСР «О чрезвычайном положении» от 17 мая 1991 г., позволяет сделать вывод о том, что концептуальных изменений они не претерпели. Основное отличие заключается в том, что действующий ФКЗ «О чрезвычайном положении» расширил перечень обстоятельств введения чрезвычайного положения, вводимого как по основаниям социально-политического, криминогенного характера, так и по основаниям, вызванным чрезвычайными ситуациями природного, техногенного, экологического, антропогенного характера¹. Сохранилась концептуальная преемственность в конструкции ФКЗ «О чрезвычайном положении», объединяющая в рамках последнего две различные по своей природе группы обстоятельств введения чрезвычайного положения — социально-политические конфликты, криминогенные факторы и природно-техногенные, биогенные и иные чрезвычайные ситуации. Между тем такая юридическая конструкция в определении обстоятельств введения чрезвычайного положения неоднократно подвергалась критике в отечественной юридической доктрине.

Следует отметить, что для введения чрезвычайного положения на всей территории России или в ее отдельных местностях недостаточно фактических обстоятельств, определенных Конституцией РФ и ст. 3 ФКЗ «О чрезвычайном положении». Необходимо и юридическое основание — издание компетентным субъектом специального юридического акта о введении названного вида экстраординарного правового режима. То есть для чрезвычайного положения характерен особый процессуальный порядок его введения, продления и прекращения действия.

Согласно ст. 88 Конституции РФ, а также ч. 1 ст. 4 ФКЗ «О чрезвычайном положении», право введения чрезвычайного положения «с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной думе», отнесено к компетенции Президента РФ. Это право принадлежит исключительно ему, как гаранту Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, наделенному

¹ Аналогичное определение чрезвычайных правовых режимов приводится и в монографии В. Б. Рушайло.

конституционными и законодательными полномочиями по принятию мер по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ).

Подготовку предложений Президенту РФ о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения осуществляет Совет безопасности Российской Федерации (ст. 15 Закона РФ «О безопасности»). Конституция Российской Федерации не предоставляет право субъектам Российской Федерации вводить на своих территориях чрезвычайное положение. Это обусловлено, прежде всего, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, которая определяет, что ограничение прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации допускается исключительно федеральным законодательством.

Утверждение указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации либо в ее отдельных местностях в качестве «противовеса» отнесено Конституцией РФ к ведению Совета Федерации (п. в) ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). Как отмечается в литературе, утверждение указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения Советом Федерации объясняется закрепленной Конституцией РФ системой сдержек и противовесов различных ветвей власти, призванной способствовать обеспечению прав и свобод личности, принципов демократии, федеративного устройства России. Дополнительными гарантиями сохранения определенного баланса властей в период действия чрезвычайного положения в Российской Федерации является конституционный запрет роспуска Государственной думы. Согласно ч. 5 ст. 109 Конституции РФ Государственная дума не может быть распущена в период действия на всей территории России военного и чрезвычайного положения.

Следуя конституционным положениям, ст. 8 ФКЗ «О чрезвычайном положении» устанавливает, что при введении чрезвычайного положения *на всей территории России*, Совет Федерации и Государственная дума продолжают свою работу в течение всего периода действия чрезвычайного положения. Согласно Конституции РФ, одна из палат российского парламента — Совет Федерации — не может быть распущена Президентом РФ. Основания роспуска Государственной думы Федерального собрания России установлены ч. 1 ст. 109 Конституции РФ. При буквальном толковании положений ч. 5 ст. 109 Конституции России и ст. 8 ФКЗ «О чрезвычайном положении» следует, что введение чрезвычайного положения *в отдельных местностях* Российской Федерации не препятствует возможному роспуску Государственной думы по основаниям, предусмотренным ч. 4 ст. 111 и ч. 3 и 4 ст. 117 Конституции РФ.

Дополнительными гарантиями сохранения баланса властей во время действия чрезвычайного положения является также конституционный запрет создания чрезвычайных судов вне зависимости от обстоятельств введения и территориальной сферы действия чрезвычайного положения (ч. 3 ст. 118 Конституции РФ). Следуя положениям Конституции РФ, ч. 1 и 2 ст. 35 ФКЗ «О чрезвычайном положении» устанавливают, что правосудие на территории, на которой введено чрезвычайное положение, осуществляется только судом. На указанной территории действуют все суды, учрежденные в соответствии с гл. 7 Конституции РФ. Учреждение каких-либо форм или видов чрезвычайных судов, а равно применение любых форм и видов ускоренного или чрезвычайного судопроизводства не допускается.

Только в случае невозможности осуществления правосудия судами, действующими на территории, на которой введено чрезвычайное положение, по решению Верховного суда Российской Федерации или Высшего арбитражного суда Российской Федерации в соответствии с их компетенцией может быть изменена территориальная подсудность дел, рассматриваемых в судах (ч. 3 ст. 35 ФКЗ

«О чрезвычайном положении»). Приведенные нормы Конституции РФ и федерального законодательства наглядно демонстрируют проявление принципа разделения властей и обязательность его соблюдения даже при наступлении экстремальных обстоятельств: законодательная власть должна детально регламентировать объем исключительных полномочий главы государства и органов исполнительной власти; глава государства и органы исполнительной власти не должны быть стеснены в возможности быстрого реагирования на чрезвычайные обстоятельства; судебная власть и органы прокуратуры должны стоять на страже законности применения экстраординарных мер. Ст. 6 ФКЗ «О чрезвычайном положении» определяет, что указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, а также незамедлительному официальному опубликованию.

Общий порядок опубликования и вступления в силу актов Президента РФ определен Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Согласно ст. 6 ФЗ от 13 января 1995 г. «О порядке деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» [9], государственные аудиовизуальные средства массовой информации обязаны включить в информационные программы сообщение о введении Президентом РФ на территории России или в ее отдельных местностях чрезвычайного положения. Приведенные нормы федерального законодательства в полной мере соотносятся с положениями ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, согласно которой любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Требования, предъявляемые к указу Президента РФ о введении чрезвычайного положения, нормативно закреплены ФКЗ «О чрезвычайном положении». Так, в соответствии со ст. 5 приведенного ФКЗ в указе Президента РФ о введении чрезвычайного положения, должны быть определены: обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения; обоснование необходимости введения чрезвычайного положения; границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение; силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения; перечень чрезвычайных мер и пределы их действия, исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод физических лиц, прав организаций и общественных объединений; государственные органы (должностные лица), ответственные за осуществление мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения; время вступления указа в силу, а также срок действия чрезвычайного положения.

Согласно ст. 7 ФКЗ «О чрезвычайном положении», Совет Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения, рассматривает (в качестве первоочередного) вопрос об утверждении этого указа и принимает соответствующее постановление. В соответствии со ст. 157 Регламента Совета Федерации решение об утверждении указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации. Если за утверждение указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения не проголосовало необходимое число членов Совета Федерации, указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения не утверждается, что также оформляется постановлением Совета Федерации.

Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения, не утвержденный Советом Федерации, утрачивает силу по истечении 72 часов с момента его обнародования, о чем население Российской Федерации или соответствующих ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении чрезвычайного положения (ст. 7 ФКЗ «О чрезвычайном положении», ст. 157 Регламента Совета Федерации).

По нашему мнению, в силу особой важности утверждения Советом Федерации указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения *на всей территории страны*, нам представляется, что данное решение должно приниматься большинством голосов не менее 2/3 от общего числа членов Совета Федерации.

Краткий анализ приведенных нормативных положений позволяет судить, что указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях характеризуется следующими основными юридическими свойствами: данный акт издается в форме указа и является правовой формой деятельности Президента РФ; требования к указу Президента РФ о введении чрезвычайного положения определены ФКЗ «О чрезвычайном положении»; юридическую силу указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения обретает только после его утверждения в установленном Конституцией РФ и ФКЗ «О чрезвычайном положении» порядке Советом Федерации Федерального собрания России; указ о введении чрезвычайного положения может носить комплексный характер, так как в нем могут устанавливаться как нормативные, так и индивидуальные предписания; указ о введении чрезвычайного положения представляет собой вариант управленческого решения Президента РФ, с изданием которого (и последующим утверждением Советом Федерации) могут возникать, изменяться или прекращаться правоотношения в особых (чрезвычайных) условиях государственного управления; указом о введении чрезвычайного положения устанавливается перечень и пределы чрезвычайных мер, и исключительный перечень временных ограничений правосубъектности физических лиц и организаций; указ о введении чрезвычайного положения является юридическим основанием для принятия решений о применении чрезвычайных мер компетентными субъектами государственного управления в целях устранения обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации; указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения относится к категории срочных актов, так как срок его действия не может превышать временных пределов, определенных ФКЗ «О чрезвычайном положении»; действие акта, которым вводится чрезвычайное положение, ограничено пространственными пределами (территорией действия режима чрезвычайного положения, определенной в указе Президента РФ).

Исходя из анализа содержания норм ФКЗ «О чрезвычайном положении» предусматривается три возможных варианта прекращения периода действия чрезвычайного положения: прекращение чрезвычайного положения по истечении определенного в указе Президента РФ срока (периода) действия чрезвычайного положения; отмена чрезвычайного положения (до истечения ранее установленного в указе Президента РФ срока действия чрезвычайного положения); прекращение действия чрезвычайного положения вследствие неутверждения указа Президента РФ о продлении действия чрезвычайного положения Советом Федерации.

Отмена (прекращение) в установленном ФКЗ «О чрезвычайном положении» порядке периода действия чрезвычайного положения порождает следующие юридические последствия: без специального о том уведомления утрачивают

силу указы Президента РФ и иные нормативно-правовые акты Российской Федерации, нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые в целях обеспечения режима чрезвычайного положения и связанные с временным ограничением прав и свобод личности, а также прав организаций; прекращаются административные производства по делам о нарушениях режима чрезвычайного положения; подлежат немедленному освобождению лица, подвергнутые административному задержанию или аресту, т. е. прекращаются административно-деликтные правоотношения, возникшие вследствие нарушения предписаний норм чрезвычайного законодательства (ст. 33 ФКЗ «О чрезвычайном положении»); прекращают действовать временные федеральные государственные органы особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение.

Практика использования института чрезвычайного положения в Российской Федерации показывает, что меры и временные ограничения прав физических лиц и организаций, применяемые в условиях чрезвычайного положения, могут иметь далеко не кратковременный характер. Так, например, чрезвычайное положение, вводимое на сопредельных территориях Северной Осетии и Ингушетии, действовало с декабря 1992 г. по февраль 1995 г., периодически продлеваясь на 60 дней. Только в связи с неутверждением Советом Федерации указа Президента РФ от 4 февраля 1995 г. «О введении чрезвычайного положения на части территории Республики Северная Осетия и Ингушской Республики» [10], Президент России издал указ об отмене вышеназванного указа [11]. С тех пор чрезвычайное положение в Российской Федерации не вводилось.

Согласно положениям ч. 1 ст. 56 Конституции РФ, а также ч. 1 ст. 1 ФКЗ «О чрезвычайном положении», введение чрезвычайного положения связано с временным ограничением отдельных прав и свобод граждан России, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложением на них дополнительных обязанностей. Как было отмечено ранее, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ устанавливает, что ограничение прав и свобод личности допустимо, если эти ограничения установлены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Это конституционное положение соответствует п. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г.

Положения ч. 1 ст. 28 ФКЗ «О чрезвычайном положении» определяют, что меры, применяемые в условиях чрезвычайного положения и влекущие за собой изменение (ограничение) установленных Конституцией РФ, федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами России полномочий федеральных органов государственной власти, законодательных и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, прав организаций и общественных объединений, прав и свобод человека и гражданина, должны осуществляться в тех пределах, которых требует острота создавшегося положения.

Часть 2 ст. 28 ФКЗ «О чрезвычайном положении» устанавливает, что меры, влекущие ограничение прав и свобод личности, должны соответствовать международным обязательствам, вытекающим из международных договоров Российской Федерации в области прав человека, и не должны повлечь за собой какую-либо дискриминацию отдельных лиц или групп населения исключительно по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должност-

ного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также по другим обязательствам.

Конституция России, следуя соответствующим положениям Международного пакта о гражданских и политических правах, закрепляет перечень прав и свобод, не подлежащих ограничению при введении чрезвычайного положения. Согласно ч. 3 ст. 56 Конституции РФ, не подлежат ограничению следующие права и свободы личности: право на жизнь (ст. 20); право на охрану достоинства личности, недопущение пыток, насилия (ст. 21); право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23); право на тайну частной жизни (ст. 24); право на свободу совести и вероисповедания (ст. 28); право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34); право на жилище (ч. 1 ст. 40); право на судебную защиту (ст. 46, 47, 50); право на получение квалифицированной юридической помощи (ч. 1 ст. 48); право пользоваться помощью адвоката (защитника) (ч. 2 ст. 48); презумпция невиновности (ст. 49); право не свидетельствовать против себя и близких родственников (ч. 1 ст. 51); право на охрану прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью (ст. 52); право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями органов власти (ст. 53); отсутствие обратной силы закона, устанавливающего или отягчающего ответственность (ст. 54).

Сравнительный анализ положений ч. 2 ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах и положений, закрепленных ч. 3 ст. 56 Конституции РФ, позволяет сделать вывод о том, что Конституция РФ закрепляет больший объем прав и свобод, не подлежащих ограничению при введении чрезвычайного положения, нежели положения Международного пакта о гражданских и политических правах¹. Так, например, ч. 3 ст. 56 Конституции РФ устанавливает, что не подлежит ограничению право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ).

Между тем ФКЗ «О чрезвычайном положении» устанавливает допустимость установления ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств (п. г) ст. 11 ФКЗ). В условиях чрезвычайного положения также допускается установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости (п. д) ст. 11 ФКЗ), мобилизация ресурсов организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, изменение режима их работы, переориентация указанных организаций на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции и иные необходимые в условиях чрезвычайного положения изменения производственно-хозяйственной деятельности (п. в) ст. 13 ФКЗ), отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей как государственных организаций в связи с ненадлежащим исполнением ими своих обязанностей, так и при условиях определенных законом и негосударственных организаций и назначение временно исполняющими обязанностями указанных руководителей других лиц (п. г) и д) ст. 13 ФКЗ).

Следовательно, находятся в определенном противоречии положения ч. 3 ст. 56 Конституции РФ и соответствующие положения ФКЗ «О чрезвычайном по-

¹ Это право не закреплено, как не подлежащее ограничению Международным пактом о гражданских и политических правах.

ложении» в той части, в какой Конституция РФ запрещает ограничивать право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Согласно ч. 3 ст. 18 Международного пакта о гражданских и политических правах, «Свобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, установленным законом и необходимым для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц».

Часть 2 ст. 9 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод закрепляет положение о том, что «свобода исповедовать свою религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц». Приведенные нормы международного права позволяют сделать вывод о том, что в предусмотренных законом случаях государство-подписант соответствующих международных актов вправе устанавливать ограничения в сфере свободы вероисповедания.

Конституция РФ в ч. 3 ст. 56 устанавливает запрет ограничения права на свободу совести, свободы вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними (это право закреплено ст. 28 Конституции РФ).

Вместе с тем, как определяет ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и религиозных объединениях» [12], право человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания может быть ограничено федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека и гражданина, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Представляется, что и ст. 28 Конституции РФ должна содержать прямое указание на допустимость законодательного ограничения данного права, как это установлено соответствующими статьями приведенных международных актов. Думается, что отнесение прав и свобод, закрепленных ст. 28 Конституции РФ, к категории, не подлежащих ограничению, является необоснованным.

Отсюда следует вывод, что, с одной стороны, положения ч. 3 ст. 56 Конституции РФ закрепляют отдельные права и свободы личности, не подлежащие ограничению, выходящие за рамки соответствующих положений международных актов, подписантом которых является Российская Федерация. С другой — законодательство Российской Федерации содержит нормы, допускающие ряд ограничений тех прав и свобод личности, которые не подлежат ограничению в соответствии с ч. 3 ст. 56 Конституции РФ.

Литература

1. *Гущин В. В.* Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1998.
2. *Рушайло В. Б.* Административно-правовые режимы. М.: ЩИТ-М, 2000.
3. *Вишняков В. Г., Андриченко Л. В., Боголюбов С. А., Васильева Л. И.* и др. Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ // Журнал российского права. 2005. № 2.

4. Баглай М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. М.: ИНФРА, 1996.
5. Трещетенкова Н. Ю. Правовые институты чрезвычайного режима в Польше // Право и экономика. 1997. № 3.
6. Пилипенко А. Н. Институты чрезвычайного режима во Франции // Право и экономика. 1997. № 7–8.
7. Чрезвычайный правовой режим в России и за рубежом. М.: Юрлитинформ, 2006.
8. Daes E. I. A. Freedom of the Individual under Law. United Nations. N. Y., 1990.
9. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 3. Ст. 170.
10. Постановление Совета Федерального собрания Российской Федерации от 7 февраля 1995 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 8. Ст. 611.
11. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 8. Ст. 655.
12. Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465.

УДК 342.9:627

Е. В. Заремба, В. В. Коваленко

Административно-юрисдикционная деятельность в механизме административного разрешения предпринимательской деятельности

*E. V. Zarembo, V. V. Kovalenko. Administratively-jurisdictional activity
in the mechanism of the administrative permission of enterprise activity*

В статье исследуются понятие, содержание, особенности административно-юрисдикционной деятельности, используемой в процессе осуществления административного разрешения предпринимательской деятельности. В ней представлены полномочия органов и должностных лиц, наделенных полномочиями решать вопросы, касающиеся разрешения либо запрета предпринимательской деятельности. На основе действующего законодательства авторы представили его эффективность, проблемность и обоснования повышения эффективности данного института.

Ключевые слова: законность, правомерность, справедливость административная деятельность, полномочия, органы государственной власти, контроль, надзор, права,

The concept, the maintenance, features of administratively-jurisdictional activity used during of realization of the administrative permission of enterprise activity are investigated in this article. In it powers of bodies and the officials are presented, they have privilege and to solve questions, concerning permissions or an interdiction of enterprise activity. On the basis of the current legislation authors have presented its efficiency, problematical character and substantiations of increase of efficiency of the given institute.

Keywords: legality, legitimacy, justice, administrative activity, privilege, public authorities, control, supervision, rights, legitimate interests, mechanism of protection

Евгений Владимирович Заремба — начальник отдела Управления внутренних дел по борьбе с экономическими преступлениями ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

Виктория Витальевна Коваленко — аспирант кафедры государственного и международного права.

© Е. В. Заремба, В. В. Коваленко, 2011.

законные интересы, механизм защиты субъектов предпринимательской деятельности, законодательная база, разрешительные процедуры в сфере предпринимательской деятельности

Контактные данные: Е. В. Заремба: 191015, Санкт-Петербург, Захарьевская ул., д. 19; (812) 573-26-76 | В. В. Коваленко: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 332-02-73; urfac_ime@rambler.ru.

of subjects of enterprise activity, legislative base, allowing procedures in sphere of enterprise activity.

Contact information: E. V. Zaremba: 191015, Saint-Petersburg, Zakharyevskaya ul., 19; (812) 573-26-76 | V. V. Kovalenko: 190103, Saint-Petersburg, Lermontovsky pr., 44; (812) 322-02-73; urfac_ime@rambler.ru.

Проблема административного процесса, начиная с 1960-х гг. и по сей день, является предметом непрекращающихся дискуссий. Она окончательно не решена ни в теоретическом, ни в законодательном, ни в ином юридическом варианте [1, с. 315]. Результатом процессуальной деятельности уполномоченных государственных органов является применение норм материального права — гражданского, уголовного, административного. Классификация процессов по отраслевому признаку позволяет выделить конституционные процессы (избирательный, законодательный и др.), уголовный, гражданский и административный процессы. В науке административного права под административным процессом понимают властную деятельность государственных органов исполнительной власти, осуществляемую в рамках административно-процессуальной формы и состоящую в решении конкретных юридических дел [2, с. 16–24; 3; 4; 5, с. 3–13].

Характеризуя административно-процессуальную деятельность, Д. Н. Бахрах называет следующие ее признаки [6, с. 300]: целенаправленность деятельности; реализация властных полномочий субъектами публичной власти; запрограммированность на достижение определенного юридического результата, решение индивидуально-конкретных дел; четкая документированность (промежуточные и окончательные итоги отражаются в официальных документах); детализация и регламентация этой деятельности. В. И. Леушин определяет административный процесс как «урегулированный процессуальными нормами порядок деятельности компетентных государственных органов, состоящий в подготовке, принятии, документальном закреплении юридических решений общего или индивидуального характера» [7, с. 395]. Более узкое толкование административного процесса дает Ю. М. Козлов. Он считает, что административный процесс — это деятельность по реализации только материальных административно-правовых норм [8, с. 389].

Д. Н. Бахрах выделяет административно-правотворческий, административно-правонадельительный и административно-юрисдикционный процессы [6, с. 306]. Административно-правонадельительное производство, осуществляемое учреждениями юстиции по регистрации прав, имеет целью достижение определенного юридического результата — возникновение и прекращение имущественных прав на недвижимость.

В широком смысле под административным процессом понимают всю правоустановительную и правоприменительную деятельность, в узком смысле в качестве административного процесса рассматривают только юрисдикционную деятельность (деятельность по разрешению административно-правовых споров). Подчеркивая различие между понятиями «процесс» и «процедура», А. А. Демин указывает, что при отсутствии спора государственный орган действует не в рамках юридического процесса, а в рамках процедуры функционирования этого органа. Наличие административно-процессуальных отношений возможно только

при трехстороннем характере отношений: две стороны и арбитр [9]. Деятельность уполномоченных государственных органов и должностных лиц по рассмотрению дел об административных правонарушениях в юридической литературе традиционно именуют административной юрисдикцией [10, с. 5; 11, с. 19–20; 12, с. 29; 13, с. 30].

В настоящее время существуют различные толкования основных категорий административно-процессуального права: административный процесс, административная процедура, административное производство. Для грамматического толкования понятий «процесс» и «процедура» обратимся к словарю иностранных слов: процедура — официально установленный порядок действий при ведении какого-либо дела, процесс — совокупность последовательных действий для достижения какого-либо результата [14, с. 407].

В общетеоретической литературе некоторые авторы считают производство разновидностью процесса, а само производство относят к процедурам [10, с. 5; 15, с. 5, 11, 122], другие ученые, приходя к тому же выводу, прямо заявляют, что и сам процесс есть порядок осуществления юридически значимых действий [16, с. 13, 17, 85, 151]. Третьи, подчеркивая близость терминов «процесс» и «процедура», используют их как синонимы [17, с. 13]. Нет принципиального различия в применении понятий «деятельность» и «порядок осуществления деятельности» и в тех случаях, когда процесс связывают с правоприменительной деятельностью, сопряженной с применением мер государственного принуждения [18, с. 8, 29, 51–64, 79–81; 19, с. 39–40].

В научной литературе по административному праву одни авторы процесс и производство рассматривают как деятельность [20, с. 4–5; 21, с. 5–6]; другие под процессом и производством понимают порядок осуществления деятельности [22, с. 51, 71–72; 23, с. 39–40]; третьи под процессом подразумевают деятельность, а под производством — порядок ее осуществления [24, с. 36, 47–48, 51, 57; 25, с. 13, 16, 22]. Ю. А. Тихомиров высказывает мнение о том, что процедурой является нормативно установленный порядок действий органов государственной власти [26, с. 721, 739–740, 762–769].

Вместе с тем при существующих различиях в понимании административно-процессуальной деятельности результатом этой деятельности, по мнению Ю. М. Козлова, является издание ненормативных (индивидуальных) правовых актов, с помощью которых административно-правовые нормы применяются к конкретным обстоятельствам либо лицам [27, с. 391]. Следует отметить, что вопреки этой позиции результатом регистрационной предпринимательской деятельности является внесение записей о праве, юридического лица или индивидуального предпринимателя заниматься данным видом деятельности.

В соответствии с имеющимися в правоведении представлениями об административном процессе к административно-процессуальной деятельности относятся: административно-процедурная деятельность; административно-юрисдикционная деятельность. Предметом административно-процедурной деятельности являются конкретные дела бесспорного характера. В зависимости от необходимости правовой оценки действий того или иного лица среди административных процедур можно выделить: 1) административные процедуры, требующие правовой оценки действий того или иного лица; 2) административные процедуры, не требующие такой оценки (например, подготовка правовых актов управления). К административно-процедурной деятельности относятся: лицензионное производство; разрешительное производство; регистрационное производство; правотворческое производство. Лицензионное, разрешительное и регистрационное производства возбуждаются по заявлениям физических и юридических лиц и на-

правлены на реализацию их гражданских прав и удовлетворение охраняемых законом интересов.

Регистрация (от позднелат. *registratio, registrum* — «список», «перечень») означает запись фактов с целью учета и придания этим фактам законности. Ю. М. Козлов определяет регистрацию как акт официального признания законности соответствующих действий и правовых актов, осуществляемых, как правило, органами Минюста России и МВД России [8, с. 402]. Можно выделить следующие регистрационные производства: регистрация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти; регистрация юридических лиц; регистрация прав на предпринимательскую деятельность; регистрация общественных объединений; регистрация религиозных объединений. Государственная регистрация прав на предпринимательскую деятельность — это юридический акт признания и подтверждения государством права занятия предпринимательской деятельностью в соответствии с Гражданским кодексом РФ.

Предметом административно-юрисдикционной деятельности являются административные споры. Разрешение административно-правового спора основывается на правовой оценке поведения его сторон. Важная особенность административно-юрисдикционной деятельности — возможность применения мер административной ответственности к виновной стороне административно-правового спора.

Анализ всех имеющихся в юридической литературе точек зрения в определении понятия административной юрисдикции (Ю. К. Осипов, С. С. Алексеев, В. П. Лобзяков, В. А. Прилуцкий, А. П. Шергин, В. М. Горшенев, И. М. Погребной, В. О. Лучин, И. М. Зайцев и др.) позволяет рассматривать последнюю как часть исполнительно-распорядительной деятельности исполнительных органов публичной власти (а также судебных, товарищеских судов, муниципальных органов, центрального банка, к примеру, по вопросам лишения лицензии) подзаконного, правоприменительного, правоохранительного характера; осуществляемая в рамках таких законодательно закрепленных административно-юрисдикционных производств, как: а) разбирательство споров; б) применение мер административного принуждения; в) деятельность по исполнению государственного принуждения; и выполняющая функции; охранительную, воспитательную, регулятивную.

Чаще всего понятие «административная юрисдикция» в специальной литературе отождествляется с понятием «административный процесс». Хотя оба этих понятия теснейшим образом взаимосвязаны, они вместе с тем неравнозначны. Юрисдикция — *jurisdiction* (лат.), образованное от словосочетания *jus + dicere*, — означает «установление права», разрешение конфликта или применение надлежащей властью установленных правил [28, с. 74]. Часто юрисдикция отождествляется с судопроизводством, правосудием [29, с. 573]. Так, в словаре-справочнике по гражданскому праву юрисдикция определяется как «установленная законом (или иным нормативным актом) совокупность правомочий соответствующих государственных органов разрешать правовые споры и разрешать дела о правонарушениях, т. е. оценивать правовые действия лица или иного субъекта права с точки зрения их правомерности, применять юридические санкции к правонарушителям» [30, с. 414].

Слово «юрисдикция» имеет много значений — «подведомственность», подсудность разрешаемых дел [31, с. 414]; полномочия разрешать дела и применять санкции [32, с. 472] и, наконец, данным термином обозначается система соответствующих юрисдикционных органов. Несмотря на многозначность термина «юрисдикция», правовая доктрина связывает его с осуществлением определенной деятельности государственных органов. Юрисдикция, по мнению большинства

авторов, является самостоятельным видом государственной, подзаконной, правоприменительной, правоохранительной деятельности, которой присущи: состязательная процедура разрешения дела; издание юрисдикционного акта в установленной законом форме и наличие правового спора (правонарушение). С последним признаком далеко не все ученые согласны.

Так, Ю. К. Осипов видит суть юрисдикции во властном разрешении компетентными органами различных правовых вопросов, возникающих в сфере права [33, с. 26; 34, с. 87]. Аналогичную точку зрения высказывает и С. С. Алексеев, который под юрисдикцией понимает «деятельность компетентных органов, уполномоченных на рассмотрение юридических дел и на вынесение по ним юридически обязательных решений» [35, с. 148]. Все имеющиеся в юридической литературе точки зрения в определении понятия административной юрисдикции можно сгруппировать на пять видов. Одни определяют ее как вид правоохранительной деятельности органов государственного управления и других компетентных органов, охватывающий лишь рассмотрение дел об административных правонарушениях (отдельных видах преступлений) и принятие решения по ним в установленных законом формах и порядке [36, с. 45; 37, с. 13; 38, с. 127–139; 39, с. 83–89]. Другие, наоборот, рассматривают административную юрисдикцию так широко, что, по сути, отождествляют с правоохранительной деятельностью [40, с. 8], что, по нашему мнению, является неверным.

Детальное рассмотрение последнего понятия не входит в предмет нашего исследования. Мы лишь отметим, что в отношении правоохранительной деятельности высказаны также разные мнения [41, с. 182]. Хотя все же подавляющее большинство ученых солидарны в том, что правоохранительная деятельность, включая в себя юрисдикционную деятельность, не ограничивается последней, а присоединяет контрольно-надзорную деятельность, оперативно-розыскную, по оказанию юридической помощи и защиты по уголовным делам и др. [42, с. 209–210; 43, с. 11; 44, с. 328].

В. П. Лозбяков признает, что административная юрисдикция, являясь самостоятельным видом правоохранительной деятельности, ограничена сферой исполнительно-распорядительной деятельности правоохранительных органов [45, с. 24–27]. Безусловно, административная юрисдикция — это, с одной стороны, блок поднормативного регулирования деятельности органов исполнительной власти, а с другой — вид правоприменения, который нуждается в определении своих границ более подробно.

Третья группа авторов рассматривает административную юрисдикцию как часть правоохранительной деятельности по применению норм права компетентными органами (должностными лицами) в сфере исполнительной власти, осуществляемой в рамках следующих законодательно закрепленных административно-юрисдикционных производств: производство по жалобам, производство по делам об административных правонарушениях, согласительное производство [46, с. 11; 47, с. 30–37].

Согласно четвертому подходу, административная юрисдикция проявляется в осуществлении полномочными органами управления (должностными лицами), государственно-общественными органами либо органами общественности установленных законом форм административного принуждения к правонарушителям [48, с. 7; 49, 21 с.].

Так, В. Г. Розенфельд и В. В. Серегина под административной юрисдикцией понимают административно-процессуальную деятельность юрисдикционного характера по разрешению административных споров и применению мер административного принуждения, осуществляемых в России значительным числом

специально уполномоченных органов исполнительной власти, отчасти органов местного самоуправления и общественных организаций, их должностных лиц во внесудебном порядке [50, с. 115].

В Большой советской энциклопедии под административной юрисдикцией понимается «право исполнительных и распорядительных органов непосредственно разрешать дела в подведомственной им области управления и применения установленной законом санкции» [31, с. 414]. Составители юридического энциклопедического и юридического словаря, рассматривая административную юрисдикцию в качестве составной части правоохранительной деятельности органов управления, осуществляемой на основании и в исполнении законов, определяют ее как «установленную законодательными актами деятельность органов государственного управления и должностных лиц по разрешению индивидуальных административных дел и применению соответствующих юридических санкций в административном порядке (без обращения в суд)» [51, с. 16; 52, с. 16].

Все изложенное позволяет сформулировать следующую позицию (пятую по счету) в отношении исследуемого понятия. Административная юрисдикция — часть, в основном, исполнительных органов публичной власти (а также судебных, товарищеских судов, муниципальных органов, Центрального банка, к примеру, по вопросам лишения лицензии) подзаконного, правоохранительного, правоприменительного характера; осуществляемая в рамках таких законодательно закрепленных административно-юрисдикционных производств, как: а) разбирательство споров; б) применение мер административного принуждения; в) деятельность по исполнению государственного принуждения; и выполняющая охранительную, воспитательную, регулятивную функции.

Сущность административной юрисдикции во взаимосвязи с внешними формами ее осуществления, как представляется, должна быть основанием определения понятия административной юрисдикции как категории науки административного права. Такое понятие, будучи, разумеется, абстрактно-теоретической моделью, сможет отразить более или менее точно объективно существующие в публично-правовой действительности факты, события, отношения и процессы. Как справедливо подчеркивает Г. В. Атаманчук, «понятийный аппарат, воплощающий в себе в глубоко осмысленной форме научные знания» о предмете исследования, «выполняет большую ориентирующую и эвристическую роль в теоретической и практической деятельности людей». Следовательно, установление сущности административной юрисдикции позволит нам, во-первых, качественно и достоверно раскрыть содержание и формы административной юрисдикции уполномоченных органов Российской Федерации, используя научный аппарат познания, во-вторых, уяснить логику развития новейшего и перспективного законодательства в области административной юрисдикции и содействовать всеобщему единообразному восприятию действующего законодательства, в-третьих, сформулировать предложения по совершенствованию действующего российского законодательства в сфере административной юрисдикции и, в частности, в области судопроизводства.

Традиционно административная юрисдикция определяется исключительно через внешние формы ее осуществления как вид правоприменительной деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации и других компетентных органов, охватывающей: 1) рассмотрение и разрешение индивидуальных дел в случае возникновения спора о праве в сфере государственного управления (исполнительной власти); 2) рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях в установленных законом формах и порядке. Поэтому настоящий параграф исследования будет всецело направлен на раскрытие соотношения

и сущности административной юрисдикции как родового понятия и административного судопроизводства, как составной части этого понятия, определения этих понятий в комплексе и взаимосвязи всех присущих им проявлений: социально-управленческих, функциональных, правовых, организационных и др.

Понятие административной юрисдикции должно определяться в комплексе как минимум трех проявлений сущности данного вида государственной деятельности: функционального содержания административно-юрисдикционных воздействий, организационного положения субъектов административной юрисдикции и внешней (правовой) формы ее реализации. Необходимость облечения управляющих воздействий государства в правовую форму, вызванная природой государства и права, предопределяет потребность первоначально установить конституционные основания административной юрисдикции в Российской Федерации. При этом необходимо иметь в виду, что Конституция Российской Федерации 1993 г. не содержит в себе нормы, напрямую относящиеся к государственному управлению. Конституция говорит о государственной власти. Дело в том, что государственное управление есть лишь проявление суверенной государственной власти. Б. М. Лазарев писал, что «управление в любом существовавшем ранее и существующем ныне государстве имеет политический характер, является одним из каналов осуществления государственной власти» [53, с. 99]. Ю. А. Тихомиров заметил, что «власть наиболее концентрированно выражает смысл организованного воздействия» [54, с. 82].

Конституция как акт высшей юридической силы содержит в себе основные начала (принципы) государственного устройства России. В силу этого любой элемент механизма осуществления государственной власти должен иметь свои истоки в нормах Конституции. Более того, сама государственно-властная деятельность должна не просто осуществляться в соответствии с нормами Конституции, но и иметь своей целью достижение целей самой Конституции, изложенных в ее Преамбуле (утверждение прав и свобод человека, гражданского мира и согласия в России, сохранение исторически сложившегося государственного единства, обеспечение благополучия и процветания России и др.). Таким образом, под конституционными основаниями административной юрисдикции в России следует понимать нормы действующей Конституции, устанавливающие возможность и допустимость наделения контрольно-надзорных органов исполнительной власти полномочиями осуществлять административную юрисдикцию, а также основания, порядок и цель реализации данных полномочий.

Основными положениями Конституции Российской Федерации, позволяющими законодателю устанавливать административно-юрисдикционные полномочия контрольно-надзорных органов исполнительной власти, являются положения, закрепленные в ст. 4, 15 (ч. 2), 71 (п. в, г, ж), 72 (п. б) ч. 1), 110 и 114 (п. е) ч. 1). Анализируя положения ст. 110 и 114 Конституции Российской Федерации, можно установить, что Конституция предполагает закрепление за исполнительной властью административно-юрисдикционных полномочий. Так, согласно ст. 110 Конституции России: «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации». В соответствии с пунктом е) ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации на Правительство России возложено осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка. Указанная сфера как раз и определяет приблизительные пределы осуществления административной юрисдикции.

Однако все вышеупомянутое не исключает как возможности ошибок в правоприменительной деятельности, так и фактов несоблюдения норм законодательства, как правонарушений, так и иных правовых конфликтов (споров о праве). Эти

казусы независимо от мотивационных установок их участников вносят ту самую дезорганизацию в процесс государственного управления, о которой мы уже неоднократно говорили в настоящей работе. Поэтому основной целью административной юрисдикции в подобных ситуациях является восстановление нарушенного права, защита интересов личности и государства, поддержание правопорядка, а, например, не привлечение виновных лиц к административной ответственности (карательная цель) [55, с. 23].

Если рассматривать упомянутые ситуации дезорганизации как некую статистическую систему, в ее структуре можно выделить две различные по своей природе группы: правонарушения в сфере государственного управления и правовые конфликты иной природы (споры о праве в сфере государственного управления). Последняя группа может быть связана либо с дефектами нормативного закрепления управленческого решения, либо с теми обстоятельствами, которые мы называли ранее «сбоями управления», либо другими событиями и явлениями в сфере государственного управления.

В частности, это могут быть особые споры, возникающие из административных договоров [56, с. 29; 57, с. 12]. Главное, что их существование также препятствует реализации процесса управляющего воздействия субъекта управления на объект. Поэтому и административную юрисдикцию принято разделять на две группы, иногда называемые «видами административной юрисдикции»: административная юрисдикция по рассмотрению дел о правонарушениях в сфере управления, за которые взыскания (меры юридической ответственности) могут быть наложены в административно-юрисдикционном порядке, — деликтная юрисдикция; административная юрисдикция по рассмотрению споров о праве в государственном управлении (возникает в большинстве случаев по обращению граждан в орган исполнительной власти).

Названные группы (виды) административной юрисдикции, хотя и касаются различных оснований, тем не менее практически тождественны друг другу. Это тождество достигается единой функциональной направленностью — устранение дезорганизационных процессов в государственном управлении путем рассмотрения соответствующих правовых дел и принятия по ним решения (координационного управленческого решения) в установленных законом форме и порядке. Будучи группами (видами) единой системы административной юрисдикции, они имеют единую организационную природу — их осуществление возложено на контрольно-надзорные органы исполнительной власти Российской Федерации.

Под признаками административной юрисдикции следует понимать установленные законодательными актами положения, позволяющие отграничить административную юрисдикцию от иных государственно-правовых явлений. Признаки административной юрисдикции как атрибутивные элементы внешней формы ее реализации свои истоки имеют в функциональных и организационных проявлениях сущности данного вида государственной деятельности. Это обстоятельство необходимо учитывать и для раскрытия содержания каждого признака, и для законодательного их закрепления. Подобное комплексное раскрытие содержания признаков административной юрисдикции позволит также качественно улучшить практику административно-юрисдикционной деятельности, укрепить законность и дисциплину, повысить эффективность в государственном управлении. Можно отметить следующие признаки административной юрисдикции: является правоприменительной и правоохранительной деятельностью процессуального характера; имеет свое основание — правовой конфликт в сфере государственного управления; имеет межотраслевую направленность; множественность субъектов административной юрисдикции и особенность их правового статуса;

обязательность издания административно-юрисдикционного акта и его особый правовой статус.

Принципы (основные начала регулирования) административно-процессуальной деятельности основаны на общепризнанных принципах права и идеях правового государства. Ю. Н. Стариков называет следующие принципы административного процесса: законность, объективность, равенство человека и гражданина перед законом и органом (должностным лицом), разрешающим дело, публичность, ведение дел на национальном языке, экономичность, эффективность, ответственность за нарушение порядка осуществления процессуальных действий и принятое решение [58, с. 190]. Р. Шафхаузер, К. Экштайн, С. Вершинин называют в качестве принципа административной процедуры принцип следования устоявшейся практике.

К. А. Бабушкин называет принципы соразмерности публичного и частного интереса и запрета произвола. Суть первого заключается в обязанности государственных органов заботиться о необходимом и разумном балансе интересов личности и интересов общества и государства, содержание второго близко к содержанию принципа законности. К. А. Бабушкин отмечает, что гарантией соблюдения прав и свобод человека при осуществлении административных процедур является соблюдение принципа, согласно которому любое решение административного органа должно быть изложено в письменном виде. В связи с этим представляется необходимым дополнить ныне действующий Закон о регистрации прав положением о том, что при отказе в приеме документов на государственную регистрацию необходимо установить обязанность учреждения юстиции по регистрации прав по ходатайству заявителя выдавать письменный отказ. Совершенствование деятельности государственных органов, в том числе органов по государственной регистрации прав на недвижимость, и их взаимодействию с гражданами и юридическими лицами призван служить принцип «координации процедур».

Литература

1. *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. В.* Административное право Российской Федерации: учебник. М.: Зерцало, 1998.
2. *Кононов П. И.* Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры // Государство и право. 2001. № 6.
3. *Махина С. Н.* Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999.
4. *Сорокин В. Д.* Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Изд-во юрид. ин-та, 2002.
5. *Тихомиров Ю. А.* Административные процедуры и право // Журнал Российского права. 2002. № 4.
6. *Бахрах Д. Н.* Административное право России: учебник для вузов. М.: Норма, 2000. 452 с.
7. Теория государства и права. Екатеринбург, 1996.
8. Административное право: учебник / под. ред. Л. Л. Попова. М.: Юрист, 2002.
9. *Демин А. А.* Понятие административного процесса и Административно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. 1998. № 4.
10. *Якимов А. Ю.* Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3.
11. *Селищева Н. Г.* Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970.
12. *Шергин А. П.* Административная юрисдикция. М., 1979.
13. *Иванов В. А.* Советский административный юрисдикционный процесс // Советское государство и право. 1980. № 6.

14. Словарь иностранных слов. 14-е изд., испр. М.: Рус. яз., 1987.
15. Управленческие процедуры. М., 1988.
16. Юридическая процессуальная форма: теория и практика. М., 1976.
17. Процессуальная норма и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях). Воронеж, 1985.
18. Теория юридического процесса. Харьков, 1985.
19. *Протасов В. Н.* Юридическая процедура. М., 1991.
20. Производство по административным правонарушениям. Свердловск, 1980.
21. *Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н.* Производство по делам об административных правонарушениях. М., 1989.
22. *Сорокин В. Д.* Проблемы административного процесса. М., 1988.
23. *Котюргин С. И.* Понятие, принципы и формы административно-процессуальной деятельности милиции: лекция. Омск, 1973.
24. *Засторожная О. К.* Советский административный процесс. Воронеж, 1985.
25. *Масленников М. Я.* Административно-юрисдикционный процесс. Воронеж, 1990.
26. *Тихомиров Ю. А.* Курс административного права и процесса. М., 1998.
27. Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова. М.: Юристъ, 2002.
28. *Перетерский И. С.* Всеобщая история государства и права. Ч. 1. Древний мир. Вып. II. Древний Рим. М., 1945.
29. Гражданское право. Словарь-справочник. М., 1996.
30. Малая Советская энциклопедия. 2-е изд. М., 1957.
31. Большая Советская энциклопедия. 2-е изд. М., 1957.
32. Краткий словарь иностранных слов. М., 1982.
33. *Осипов Ю. К.* Подведомственность юридических дел. Свердловск, 1973.
34. *Дружков П. С.* О понятии и видах юрисдикции // Вопросы государства и права. Томск, 1974.
35. *Алексеев С. С.* Государство и право. Начальный курс. М., 1994.
36. *Шергин А. П.* Административная юстиция. М., 1979.
37. Административная юрисдикция // Советское государство и право. 1978. № 6.
38. *Попов Л. Л., Шергин А. П.* Управление. Гражданин. Ответственность. Л., 1975.
39. *Масленников М. Я.* Административно-юрисдикционный процесс // Советское государство и право. 1988. № 10.
40. *Кудрявцев В. Н.* Уголовная юстиция как система // Правовая кибернетика. М., 1973.
41. *Горшенёв В. М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистической обществе. М., 1972.
42. *Манохин В. М.* и др. Российское административное право. М., 1993.
43. Правоохранительные органы Российской Федерации: учебник. М., 1996.
44. *Гуценко К. Ф., Ковалев М. А.* Правоохранительные органы: учебник. М., 1996.
45. *Лозбяков В. П.* Указ. соч.
46. *Аникин С. Б.* Проблемы и перспективы административной юрисдикции органов внутренних дел Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996.
47. *Иванов В. А.* Советский административно-юрисдикционный процесс // Советское государство и право. 1980. № 6.
48. *Прилуцкий В. А.* Указ. соч.
49. *Тищенко Н. М.* Правовой статус субъектов производства по делам об административных правонарушениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1988.
50. *Розенфельд В. Т., Серегина В. В.* Административное принуждение (понятие, виды административного принуждения, процессуальное регулирование их применения): учеб. пособие. Воронеж, 1996.
51. Юридический энциклопедический словарь. Советская энциклопедия / гл. ред. А. Я. Сухарев. М., 1983.
52. Юридический энциклопедический словарь. 2-е изд., доп. М., 1987.
53. *Лазарев Б. М.* Указ. соч.
54. *Тихомиров Ю. А.* Публичное право: учебник. М., 1995.

55. Демин А. В. Административные договоры: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1996.
56. Шергин А. П. Административная юрисдикция. М., 1979.
57. Фиалковская И. Д. Административная юрисдикция в области обеспечения прав человека: проблемы теории и правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997.
58. Стариков Ю. Н. Практикум по российскому административному праву. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999.

УДК 342.73

А. М. Барышев, Е. Е. Романенко

Государственно-правовая защита субъектов административно-правовых отношений

*A. M. Baryshev, E. E. Romanenko. State and legal protection
of administrative and legal relationships' subjects*

В статье представлен всесторонний сравнительно-правовой анализ законодательной и источниковедческой баз, имеющий прямое отношение к лицам, участвующим в производстве по делам об административных правонарушениях, т. е. к одному из видов административно-правовых отношений. В ней показано содержание прав, законных интересов и обязанностей граждан, органов государственной власти, уполномоченных разрешать вопросы, возникающие в процессе производства по делам об административных правонарушениях. По своему содержанию данная статья может быть использована в учебной, научно-исследовательской и практической деятельности.

Ключевые слова: административное право, административный процесс, административное правонарушение, субъекты административно-правовых отношений, производство по делам об административных правонарушениях, государственно-правовая защита, участники административного процесса, правовой статус, социально-правовая защита, должностное лицо, государ-

The article provides a comprehensive comparative and legal analysis of legal and source studies' bases which are directly related to the persons participating in the proceedings on administrative violations, i.e. to one of the types of administrative violation. It shows content of rights, legitimate interest and obligations of citizens, government bodies, which are authorised to solve the issues arising in the course of proceedings on administrative violations. Based on its contents this article can be used for teaching, study and research and practical activities.

Keywords: administrative law, administrative proceedings, administrative violation, subjects of administrative legal relationships, proceedings on administrative violations, state legal protection, participants of an administrative process, legal status, social and legal protection, official functionary, civil officer, court, public prosecution, investigation.

Александр Михайлович Барышев, Елена Евгеньевна Романенко — аспиранты кафедры государственного и международного права Санкт-Петербургского университета управления и экономики.

© А. М. Барышев, Е. Е. Романенко, 2011.

ственный служащий, суд, прокуратура, дознание.

Контактные данные: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 332-02-73; urfac_ime@rambler.ru.

Contact information: 190103, Saint-Petersburg, Lermontovskiy pr., 44; (812) 332-02-73; urfac_ime@rambler.ru.

Конституция Российской Федерации в ст. 7 провозгласила Российскую Федерацию социальным государством, согласно ст. 2 «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Такие положения не несут в себе четкой обязательной правовой нагрузки и имеют отношение к правотворческому процессу весьма своеобразное. Поэтому следует остановиться на некоторых научных подходах, имеющих отношение к определению и понятию государственно-правовой защиты.

По мнению П. П. Глуценко, под государственно-правовой защитой понимается установленный законом порядок правоотношений, обеспечивающий восстановление социальной справедливости и нарушенных социальных прав и свобод человека и гражданина. Иными словами, можно согласиться с автором и с его основными принципами [1; 2], которые он обосновал. Однако в юридической литературе имеются и иные теоретические понятия государственно-правовой защиты.

А. В. Коровников, анализируя систему правовых норм, обосновывает необходимость создания такой системы государственно-правовой помощи и защиты, которая охватывала бы всех субъектов права [3, с. 163]. Первое определение государственно-правовой защиты направлено на создание общественных отношений, обеспечивающих восстановление нарушенных прав. Второе определение нацелено на создание системы государственно-правовой помощи и защиты граждан, имеющих разный правовой статус. Следовательно, можно высказать свой собственный взгляд на сущность и содержание государственно-правовой защиты. Государственно-правовая защита прав, свобод и законных интересов государственных гражданских служащих — это система закрепленных законами и подзаконными актами гарантий, способов, методов и средств воздействия на общественные отношения в целях обеспечения указанной категории граждан России. Анализ указанных определений нам следует провести исходя из определения сущности и назначения социального государства. В этом смысле также имеются разные подходы к определению, содержанию и назначению социального государства.

По мнению О. Г. Румянцева, социальное государство — это конституционные гарантии экономических, социально-культурных прав человека и гражданина и соответствующие обязанности государства [4]. Как считает специалист по социальным проблемам В. Роик, в основе социального государства лежат принципы, составляющие основу понятия «социальное государство». Оно определяется в ряде международных документов, признанных мировым сообществом и Россией. К международным документам можно отнести конвенции и рекомендации Международной организации труда, декларации и программы действий, принятые на Копенгагенской социальной конференции в 1995 г. и др. [5, с. 9]. Таким образом, международные и национальные нормы российского законодательства определили правовую основу для научного исследования не только социального государства, но и социальной защиты.

К сущности и содержанию социальной защиты стали обращаться, по мнению А. В. Стремоухова, только в 1960–80-е гг. [6, с. 3]. Отдельные отечественные правоведы считают, что проблемы государственно-правовой за-

щиты в России начали исследоваться с 1991 г. с принятием первых законов, в которых упоминается понятие «социальная и правовая защита» [7, с. 7–15]. Иными словами, нормотворческая деятельность в этой сфере не прекращается до настоящего времени [8, с. 21–27; 9; 10]. Именно нормотворческая деятельность органов законодательной власти является гарантией государственно-правовой помощи государственным гражданским служащим Российской Федерации.

Гарантии обеспечения государственно-правовой защиты и помощи указанной выше категории граждан Российской Федерации следует рассматривать с точки зрения сформулированного в юридической литературе общего понятия юридических гарантий. А. В. Зиновьев под юридическими гарантиями понимает условия и средства, реально обеспечивающие человеку и гражданину возможность пользоваться основными правами и свободами, а должностному лицу неукоснительно исполнять возложенные на него обязанности [11, с. 22], а П. Е. Недбайло считает, что юридические гарантии — это предусмотренные законом средства, непосредственно обеспечивающие правомерность поведения субъектов общественных отношений [12, с. 44]. Ю. И. Мигачев связывает юридические гарантии с применением правовых норм [13, с. 78].

По мнению Л. А. Николаевой, под гарантиями законности следует понимать правовые средства и методы, которые создают необходимые условия для реального осуществления права его субъектами, непосредственно обеспечивают реализацию и охрану законного исполнения, и применения правовых норм. С. С. Алексеев предлагает различать общие условия (предпосылки) и специальные юридические, организационные средства обеспечения гарантий. Рассматривая юридические гарантии прав сотрудников органов внутренних дел, Ю. П. Соловей полагает, что такими гарантиями являются условия и средства, обеспечивающие их фактическую реализацию. Важнейшим условием юридических гарантий Д. Н. Бахрах считает полноту правового регулирования, процессуальное обеспечение материально-правовых предписаний

По мнению И. В. Куртыка, в целях обеспечения должностным лицом органов внутренних дел должностных прав и обязанностей, законодательством предусмотрены гарантии его правовой и социальной защиты, которые предусматривают, во-первых, юридические гарантии полномочий должностного лица, во-вторых, государственно-правовую защиту его полномочий. Должностное лицо, осуществляющее административно-юрисдикционные полномочия, имеет, как считают В. Д. Сорокин, А. П. Корнев, Л. Л. Попов и др., правовые, процессуальные и социально-правовые гарантии. Таким образом, можно констатировать, что, несмотря на определенное внимание, которое уделяют авторы вопросам, связанным с юридическими гарантиями, проблема гарантий государственно-правовой помощи государственным гражданским служащим в научной юридической литературе не нашла достаточного освещения. Что касается гарантий государственно-правовой помощи, то публикации по этой проблематике практически отсутствуют. В этой связи представляется целесообразным рассмотреть проблемы гарантирования государственно-правовой помощи, указанной выше, категории граждан России с учетом мнений, высказанных в научных публикациях. Прежде всего следует отметить, что в работах ученых-юристов так или иначе затрагиваются вопросы правовых гарантий, последние сводятся к средствам правовой охраны.

В этой связи юридические гарантии реализации государственно-правовой помощи государственным гражданским служащим можно определить как закрепленные в законодательстве средства (способы), специальные меры, призван-

ные непосредственно обеспечить правомерное исполнение ими должностных обязанностей и защиту их служебных прав. Государственно-правовые гарантии осуществления должностным лицом органов государственной власти своих полномочий обеспечиваются, по нашему мнению, через государственно-правовую защиту, как участника обеспечения производства по административным делам. Однако имеются и иные точки зрения относительно функций социально-правовой защиты. Например, А. В. Стремоухов, Х. Х. Лойт: первый ученый говорит, что защита социально-экономических отношений должна осуществляться правовыми средствами, а порядок государственно-правовой защиты граждан включает в себя совокупность прав и обязанностей участников правозащитной деятельности, провозглашенную и закрепленную действующим международным и национальным правом, а также совокупность средств, методов и способов их реализации [14, с. 17–20].

Однако Х. Х. Лойт, исследуя полномочия сотрудников органов внутренних дел, имеющих особый правовой статус [15, с. 184], доказывает, что их государственно-правовая защита должна признаваться в виде властной управленческой деятельности компетентных органов и должностных лиц (в том числе и системы правоохранительных органов) по созданию экономическими и организационно-юридическими средствами условий для реализации должностным лицом органов государственной власти своих прав и осуществления служебных обязанностей.

Иными словами, возникновение и становление института государственно-правовой защиты государственных гражданских служащих базируется на таких идеях, началах, как: а) стремление обеспечить эффективную защиту интересов общества; б) создать условия для предотвращения нарушений прав и свобод лиц, выполняющих функции органов государственной власти; в) создать механизм осуществления профилактики тех членов общества, которые допускают нарушения в отношении прав и свобод граждан. Вышеназванные идеи социальной защиты государственных гражданских служащих Российской Федерации актуальны и по сей день.

По мнению П. П. Глуценко, государственно-правовая защита не только актуальна в настоящее время, но и обоснованна, востребована, особенно в условиях продолжающегося финансового кризиса. Под данным институтом он понимает, что абсолютно верно, систему юридических способов, методов и средств, установленных либо санкционированных государством. Субъекты, т. е. пользователи государственно-правовой защиты — государственные гражданские служащие, граждане, иные участники государственно-правовых отношений; объекты — охраняемые законом ценности морального и материального характера; правосубъектность субъектов — объем полномочий и обязанностей; нормативные акты — принципы и нормы национального и международного законодательства, относящиеся к правозащитной деятельности; акты реализации конституционных прав и свобод; правовая культура служащих, т. е. участников государственно-правовых отношений; правосознание субъектов [16]. Если взять за основу позицию П. П. Глуценко и других исследователей-правоведов, то можно вывести основные принципы субъектов такой защиты, их правосубъектность, механизм правового регулирования.

Однако в юридической литературе имеются и иные точки зрения относительно государственно-правовой защиты. Так, В. М. Манохин обращает внимание на то, что «отношения по трудовому законодательству далеко не исчерпывают всех вопросов правового положения государственных служащих, оставляя за пределами особенности, связанные с осуществлением служебной деятельности, и не затрагивая по существу институт государственной службы как составной элемент

государственной организации», тем более проблемы государственно-правовой защиты [17, с. 4]. Можно согласиться с этим суждением. В действительности нормы трудового законодательства регулируют большую часть правоотношений государственных служащих, осуществляющих различные функции в сфере государственно-управленческих отношений. Данную точку зрения в юридической литературе поддерживал А. В. Воронков, утверждающий, что ТК РФ не содержит подобной системы защиты в сфере трудовых правоотношений, а Федеральный закон «Об основах государственной службы в Российской Федерации» выступал в качестве «блокирующего» для применения всего трудового законодательства [18, с. 143]. Наше суждение по данному вопросу, может быть, не будет совпадать с тем, что предлагали нам авторы исследования, но мы поставим вопрос: защищены ли гражданские государственные служащие? Какие лица участвуют в государственно-правовых отношениях — только ли государственные служащие, представители власти, должностные лица? Мы объединим всех названных в единое понятие «субъекты государственно-правовой защиты». Однако как любой институт, так и институт государственно-правовой защиты основывается на главных принципах.

В теории принципов имеется неоднозначный подход к государственно-правовой защите. Например, Е. Н. Доброхотов, М. В. Филиппова, говоря о принципах, отображают в них объективные закономерности развития общества и обосновывают, что общая теория права признает три уровня принципов: общеправовые (равноправие граждан, признание, соблюдение и защита прав и свобод граждан); межотраслевые (универсальность, принцип всесторонности, доступности и др.); отраслевые (принцип гарантированности правовой защиты, обеспечения за счет государственных и общественных фондов и др.) [19, с. 35; 20, с. 12].

Однако иной точки зрения придерживается П. П. Глущенко, считая, что государственно-правовая защита конституционных прав и свобод граждан как правовой институт имеет свои специфические принципы. К их числу он относит: законность организации и осуществления правозащитной деятельности; неразрывную связь уровня правовой культуры участников государственно-правовой защиты; единство понимания, исполнения и применения видов и форм государственно-правовой помощи и защиты и количество допускаемых ими правонарушений; эффективность результатов государственно-правовой помощи и защиты; общеобязательность оказания государственно-правовой помощи и организации защиты нарушенных конституционных прав; доступность получения государственно-правовой помощи; комплексность оказания государственно-правовой помощи.

Такая классификация принципов государственно-правовой защиты имеет право на существование. Довольно трудно, по нашему мнению, выстроить принципы правовой защиты государственных гражданских служащих, хотя в юридической литературе утверждается, что такое возможно. Эта уверенность связана с тем, что более совершенная система обладает такими свойствами, которые убеждают специалистов в ее ценности и превосходстве, а возможным такое становится лишь при охвате системой все больших знаний и приведения их в порядок [21]. И для того чтобы правовая защита государственных гражданских служащих имела свой порядок, она должна основываться на общеизвестных теоретических принципах и принципах, выработанных учеными правоведами в сфере государственно-правовой защиты.

К их числу можно отнести: принцип своевременности оказания государственно-правовой помощи; принцип эффективности результатов государственно-правовой защиты; приоритетности, обязательности и неотвратимости государственно-

правовой помощи и защиты нарушенных конституционных прав, свобод и интересов государственных гражданских служащих.

Принцип своевременности оказания государственно-правовой помощи государственным гражданским служащим основывается на ст. 7, 17–19, 45–48, 52–53 Конституции Российской Федерации и означает, что каждый нуждается в правовой помощи и защите и вправе ожидать ее получения. В социальном государстве право на достойную жизнь и свободное развитие гарантируется каждому независимо от его способности трудиться, участвовать в общественно полезном труде. Это право закреплено ст. 25 Всеобщей декларации прав человека: «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам». Аналогичные нормы содержатся также в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. (ст. 10, 11). Следуя нормам международного права, Конституция устанавливает обязанность государства проводить социальную политику, обеспечивающую каждому россиянину достойную жизнь. Последняя понимается прежде всего как возможность обладать и пользоваться благами современной цивилизации: иметь надлежащие жилищные условия и медицинское обслуживание, современную бытовую технику, средства передвижения, рациональное и калорийное питание, возможность пользоваться услугами предприятий сферы обслуживания, пользоваться культурными ценностями, иметь жилье, получать образование и др. Достойная жизнь включает свободное развитие личности, предоставление ей возможности усвоить достижения науки, культуры, получить профессию.

Только овладев необходимыми знаниями и профессиональными навыками, государственный гражданский служащий может активно включиться в деятельность органов государственной власти и стать членом определенной социальной группы. Словом, социальное государство обязано не только обеспечить свободное развитие личности, но и создать условия, при которых каждый имел бы реальную возможность проявить свои знания, профессионализм и компетенцию при исполнении конкретных функций, предусмотренных законами и подзаконными актами.

Государство способно выполнить названные задачи, только опираясь на мощную и стабильную экономику, обеспечивающую материальное благополучие и процветание общества. Весьма важно и то, чтобы материальный источник достойной жизни был поставлен в прямую зависимость от участия каждого в общественно полезном труде. Свое материальное благополучие человек должен создавать сам, но государственный гражданский служащий пользуется этим благом. Однако в современном обществе далеко не каждый своим трудом или иным законным способом может обеспечить материальное благополучие и достойную жизнь, поэтому социальное государство принимает и последовательно проводит специальные меры по улучшению материального положения как населения страны в целом, так и отдельных социальных слоев, категорий общества.

Конституция Российской Федерации закрепляет основные направления правовой защиты государства, а именно: обеспечивает государственную поддержку семьи, служащих; устанавливает и выплачивает пенсии инвалидам и иным нетрудоспособным лицам, получившим инвалидность при выполнении своих слу-

жебных обязанностей; осуществляет при этом своевременную выплату государственных пенсий и социальных пособий и т. д.

Следует отметить, что конституционные положения о государственно-правовой помощи государственным гражданским служащим достаточно обстоятельно регламентируются федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации. Значительная часть пробелов в правозащитном законодательстве в настоящее время устранена федеральными законами, принятыми Государственной думой: «О ветеранах» от 16.12.1994 г., «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» от 20.07.1995 г., «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» от 17.05.1995 г. [22], от 20.12.2001 г. «О трудовых пенсиях в РФ», и в новой редакции 1999, 2001, 2005, 2008 гг.

И тем не менее деятельность государства в социальной сфере пока что не является достаточно действенной. В условиях переживаемых экономических трудностей социальная политика государства не только не гарантирует достойную жизнь, как это записано в Конституции РФ, но и не обеспечивает прожиточный минимум значительной части населения. В ежегодном послании Федеральному собранию Президент Российской Федерации назвал национальным позором появление «новых бедных» — людей, имеющих работу, но в течение длительного времени получающих унижительно низкую заработную плату. Как показывают данные Уполномоченного по правам человека и неоднократные обращения субъектов государственно-правовых отношений в судебные органы, имеются значительные недостатки в реализации и других направлений социальной политики государства. Об этом свидетельствует наблюдаемый в последние годы рост административных правонарушений.

Второй принцип — принцип эффективности результатов государственно-правовой защиты гражданских служащих. Любой сбой, неточность при оказании правовой защиты чреваты проблемами и сложностями как для лица получаемого, так и для оказывающего такого рода защиту. Под эффективностью осуществления правовой защиты следует понимать прежде всего правильное разрешение проблемы (восстановление нарушенных прав, возмещение вреда, предупреждение наступления каких либо последствий и т. д.). Данный принцип обязывает должностных лиц ответственно подходить к выбору форм, средств и методов оказания правовой помощи своим подчиненными — государственным гражданским служащим, с тем чтобы от нее был положительный результат.

К сожалению, действенность, применимость принципа эффективности результатов государственно-правовой защиты зависит от множественных факторов, таких как наличие действенных законов, состояние экономики, наличие подготовленных кадров, уровень их правовой культуры, ответственность и т. п. Правильно заметил С. Л. Порощук, что этот принцип позволяет совершенствовать принцип профессионализма лиц, проводящих в жизнь задачи государства. От этого принципа зависит, как сотрудники органов государственной власти обеспечат права и свободы граждан. Не нарушат ли они права и свободы граждан, обращающихся к ним со своими вопросами, проблемами. По данным ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области, 72% не доверяют сотрудникам органов внутренних дел [23]. Можно выяснить причины такого негативного явления, которое приобретает социальную окраску. К ним можно отнести: неумение и нежелание исполнительных органов субъектов Российской Федерации заботиться о совершенствовании социальной политики; отсутствие контроля и надзора за надлежащим использованием средств, выделяемых на социальные нужды; несвоевременность применения мер принуждения, воздействия к лицам,

допускающим различного рода правонарушения в сфере организации и осуществления государственно-правовой помощи государственным гражданским служащим.

Третий принцип — принцип приоритетности и обязательности государственно-правовой помощи и защиты нарушенных конституционных прав, свобод и интересов государственных гражданских служащих. Подтверждением обязательности исполнения настоящего принципа государственно-правовой помощи и защиты служит ст. 45 Конституции РФ «Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется». Ст. 48 Конституции РФ подчеркивает, что каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. Ч. 3 ст. 46 Конституции РФ закрепляет за гражданами право на международно-правовую защиту. Эти положения закреплены и в других федеральных законах и подзаконных актах субъектов Российской Федерации. Наличие данных положений в системе государственно-правовой защиты и помощи крайне необходимо, ибо на их основе у каждого служащего имеется конституционная гарантия на реализацию своих прав, свобод, интересов и их защиту не только средствами, способами и методами, принятыми в России, но и международно-правовыми средствами [24, с. 25].

Иными словами, уяснив статистические аспекты института государственно-правовой защиты государственных гражданских служащих и исследовав сущность принципов правовой помощи, нам следует уяснить и возможность механизма действия, выявить динамику этой защиты и реализовать этот механизм на практике.

Механизм государственно-правовой защиты государственных гражданских служащих — это система закрепленных гарантий, форм и методов воздействия на общественные отношения в целях обеспечения служебных прав, оказания им помощи по реализации своего правового статуса. Такой механизм правовой помощи указанной категории российских граждан включает в себя гарантии правовой помощи, систему форм и методов воздействия на общественные отношения в целях обеспечения служебных прав, правосубъектность служащих, т. е. объем прав и обязанностей по отношению к гражданам — субъектам государственно-правовых отношений.

Анализ сущности, содержания механизма государственно-правовой помощи государственным гражданским служащим позволяет утверждать, что он еще очень далек от совершенства, что процесс его создания всецело зависит от юристов, экономистов, социологов и других специалистов. Всякое субъективное право имеет свою социальную ценность лишь потому, что его возможно осязать, ощутить, осуществить. Отсюда возникает проблема реализации института государственно-правовой помощи субъектам государственно-правовых отношений. Закономерен вопрос: что же представляет собой реализация правовой помощи, на какой основе она осуществляется? Под правореализацией обычно понимается претворение, воплощение юридической нормы в фактическую деятельность. В юридической литературе определены различные методы (формы) правореализации [26], например использование, исполнение, применение. В юридической литературе имеются и иные методы реализации правовой защиты [27].

Институт государственно-правовой защиты прав, свобод и законных интересов граждан в Российской Федерации находится на стадии становления, многие положения о его роли и месте в правозащитной деятельности, в правовой системе в целом еще осмысливаются, оцениваются с различных позиций: социально-

экономической, социально-политической, социально-нравственной и, конечно, социально-правовой. За ним будущее, однако его следует приближать к каждому гражданину России, только в таком случае и государственные гражданские служащие, будучи надежно защищенными, будут по иному относиться к своим функциональным обязанностям и блюсти ст. 2 Конституции России, требующую от них признания, соблюдения и защиты прав и свобод граждан.

Литература

1. Глуценко П. П. Конституционные права и свободы граждан России: современные проблемы социально-правовой защиты: монография. СПб., 1997.
2. Глуценко П. П., Кикоть В. Я. Теория и практика социально-правовой защиты конституционных прав, свобод и интересов граждан в РФ: учебник. М., 2006.
3. Коровников А. В. Социальная защита военнослужащих: становление, развитие и правовое регулирование. М., 1995.
4. Румянцев О. Г. Юридический энциклопедический словарь. М., 1996.
5. Роиц В. Социальное государство и гражданское общество // Человек и труд. 1996. № 11.
6. Стремоухов А. В. Человек и его правовая защита. Теоретические проблемы. СПб., 1996.
7. Канцелидзе Р. У. Правовая и социальная защита сотрудников милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993.
8. Порощук С. Д. Общетеоретические аспекты социально-правовой защиты сотрудников милиции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994.
9. Федеральный закон РФ от 13.07.2001 г. № 97 «О продлении срока действия Федерального закона „О потребительской корзине в целом по РФ“» // Собрание законодательства РФ № 29. Ст. 2952; Федеральный закон РФ от 17.07.1999 г. № 178 «О государственной социальной помощи» // Собрание законодательства РФ. № 29. Ст. 3699. См. также ряд подзаконных актов, например, «Указ Президента РФ от 27.09.2000 г. № 1790 „О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации“» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 40. Ст. 3936;
10. Постановление Правительства РФ от 09.10.2000 г. № 118 «О создании управления ПФР в федеральном округе» // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 2001. № 1.
11. Зиновьев А. В. Основы конституционного права. СПб., 1996.
12. Недбайло П. Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм // Правоведение. 1971. № 1.
13. Мигачев Ю. И. Правовой статус военнослужащих, гарантии его реализации и защиты в Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 10.
14. Глуценко П. П., Кикоть В. Я., Гревцов О. В. и др. Государственно-правовая защита прав, свобод и законных интересов граждан в РФ: юридический справочник. СПб.: СПбАУЭ, 2007.
15. Лойт Х. Х. Кадровая политика в органах внутренних дел Российской Федерации. СПб., 1998.
16. Глуценко П. П. 1) Актуальные вопросы социально-правовой защиты военнослужащих. СПб., 1999. 2) Конституционные права и свободы граждан России: современные проблемы социально-правовой защиты: СПб., 1997.
17. Манохин В. М. Советская государственная служба. М., 1996.
18. Воронков А. В. Проблемы теории административного права: сравнительно-правовой анализ исследования. СПб., 2001.
19. Доброхотов Е. Н., Филлипова М. В. Советское право социального обеспечения. СПб., 1992.
20. Вихров А. А. Вопросы теории и практики военно-правовой идеологии США. СПб., 1996.

21. *Бельский К. С.* Феноменология административного права. Смоленск, 1995. Правозащитная деятельность в правовом государстве: монография / под общ. ред. П. П. Глущенко. СПб.: СПбАУЭ, 2008.
22. Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 168; 1995. № 48. Ст. 4563; 1995. № 32. Ст. 3198.
23. Криминальный вестник. 2008. № 3–4.
24. *Тиунова Л. Б.* Проблема общесоциальной безопасности и правовая государственность // Правоведение. 1991. № 5.
25. *Юсупов В. А.* Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979.
26. *Глущенко П. П.* Конституционные права и свободы граждан в РФ (теоретические и организационно-практические вопросы социально-правовой защиты): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1998.
28. *Ростовщиков И. В.* Реализация прав личности и деятельности ОВД. Волгоград, 1996.

Заведующий редакцией
научной периодики СПбУУЭ *Д. А. Беляева*
Ответственный за выпуск *А. В. Блажко*
Корректор *Г. М. Матвеева*
Компьютерная верстка *Т. П. Олоновой*

Санкт-Петербургский университет управления и экономики
190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44
Тел.: (812) 448-82-50
E-mail: izdat-ime@yandex.ru
URL: <http://www.spbame.ru>

Подписано в печать 21.11.2011.
Формат 60 × 90%. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 12,75. Уч.-изд. л. 8,1.
Тираж 500 экз. Заказ № 568.

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС77-46998
от 19 октября 2011 г.

Отпечатано в типографии ООО «Скифия-принт»
197198, Санкт-Петербург, Ропшинская ул., д. 4
Тел./факс: (812) 715-26-45

Sociologîa i pravo (Print)

ISSN 2219-6242



9 772219 624780 >