

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ



**НЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ
НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ
ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ
В СИСТЕМЕ ОБЩЕСТВЕННОГО
КОНТРОЛЯ И АНТИКОРРУПЦИОННОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Международная научно-практическая конференция

Москва
2015

- Н 41 Негосударственные неправительственные общественные организации в системе общественного контроля и антикоррупционной деятельности. Материалы научно-практической конференции. 17 апреля 2015 г. – М.: Международный юридический институт, 2015. – 144 с.

Научно-практическая конференция состоялась 17 апреля 2015 г. на базе Смоленского филиала Международного юридического института. В ее работе приняли участие руководители органов государственной власти и местного самоуправления, представители негосударственных неправительственных общественных организаций, научно-педагогические работники, практикующие специалисты, иные заинтересованные лица.

Материалы, представленные в сборнике, обобщают опыт деятельности негосударственных неправительственных общественных организаций в системе общественного контроля и антикоррупционной деятельности в правовой среде современной России.

Представленные материалы адресованы всем, кто интересуется проблемами негосударственных неправительственных общественных организаций, иным заинтересованным лицам.

СОДЕРЖАНИЕ

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Жильцов Н.А.

Современные проблемы становления общественного контроля в
России 6

Богатчикова К.С., Карпова Н.А.

Коррупция как психоисторическое и социально-правовое явление..... 8

Лопатина Т.М.

Общественный контроль: актуализация забытого 13

Попова Е.Э.

Экономические факторы, оказывающие влияние на формирование
общественного воздействия как основного средства
исправления осужденных 21

Пучкова В.В.

Конституционно-правовое обеспечение прав граждан на охрану
здоровья при функционировании негосударственных и
общественных организаций..... 28

Ходусов А.А.,

Конституционные основы взаимодействия институтов
гражданского общества и социального государства..... 36

Сморгунова Ю.А.

К вопросу об общественном экологическом контроле 43

Васильева С.В.,

Взаимодействие Общественной палаты РФ с органами
государственной власти 48

Бойкова Н.Г. Роль и проблема общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания.....	53
Туберозова М.В. Модель развития единого правового образовательного пространства как общественная проблема.....	58
Гладышев Ю.А. О некоторых аспектах применения штрафных санкций за коррупционные преступления.....	65
Летуновский П.В., Общественный контроль и проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации	75
Колмаков А.Г. Власть и гражданское общество: некоторые аспекты взаимодействия	80
Ревенко Я.Д. Роль общественных организаций в борьбе с коррупцией следует повышать.....	87
Лукьяненко В.В., Лукина Ж.А. Система принципов общественного контроля в России.....	91
Дургарян К.В. Система органов общественного контроля за деятельностью органов власти	98
Локтева С.А. К вопросу о газетной критике в системе общественного контроля 1870–1880 гг. XIX в.....	104
Редков С.К., Крупнова Т.Б. Российское общество и коррупция	107

Борисова Ю.А.

Взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка
в Смоленской области с некоммерческими
организациями и представителями общественности
в целях соблюдения прав несовершеннолетних
(из опыта работы) 114

Сосенков Ф.С., Коломейченко Е.А.

Общественная палата и иные негосударственные образования
нижегородской области как субъекты антикоррупционной
деятельности 121

Поляков А.И.

Неправительственные организации в российской
правовой среде 126

Резолюция конференции «Негосударственные
неправительственные общественные организации
в системе общественного контроля и антикоррупционной
деятельности» 139

О дискуссионной площадке по вопросам взаимодействия органов
власти негосударственных неправительственных
и общественных организаций Смоленской области 140

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Современные проблемы становления общественного контроля в России

Modern problems of establishing public control in Russia

Жильцов Николай Александрович,

почетный работник юстиции, кандидат педагогических наук, кандидат юридических наук, профессор, ректор Международного юридического института

Zhiltsov Nikolay A.,

Honorary Worker Justice, Ph.D., PhD, professor, rector of the International Law Institute

Аннотация: статья посвящена освещению проблемы общественно-го контроля, взаимодействию образования с государственными и общественными контролирующими структурами.

Annotation: the article is devoted to coverage of issues of public control, interaction of education with state and public control structures.

Ключевые слова: частное образование, общественный контроль, правовая среда, гражданское общество.

Keywords: private education, public control, the legal environment and civil society.

В Международном юридическом институте стало традицией проводить конференции, посвященные острым юридическим вопросам современности, волнующим все общество, привлекать к обсуждению широкие социальные слои населения, властные структуры, пытаться найти таким образом ответы или возможные решения проблем. Как показывает практика, такие мероприятия на современном этапе развития общества просто необходимы.

За прошлый год в Международном юридическом институте прошло двадцать конференций и два международных конгресса, на которых обсу-

ждались важные темы: формирование правовой среды и клиническое образование (например, в сентябре 2014 г. на базе Астраханского филиала Международного юридического института была проведена международная научно-практическая конференция «Юридическая клиника как индикатор общественной оценки качества юридического образования»). С отчетными материалами по проведенным конференциям можно ознакомиться на официальном сайте Международного юридического института.

Вот и сегодня мы присутствуем на конференции с важной и непростой темой, требующей кропотливой работы и многочисленных обсуждений.

В Конституции Российской Федерации наше государство определяется как демократическое и правовое, а это возлагает особую ответственность на нас как на граждан.

Каким путем построить правовое государство? Каким должно быть гражданское общество? Только актуализация всех общественных слов, привлечение всех членов общества к активной работе и обсуждению может дать ответы на столь злободневные вопросы.

За последние годы создана большая база на законодательном уровне, позволяющая осуществлять контроль над органами власти. Последний закон «Об общественном контроле» содержит много интересного и спорного, поэтому, на наш взгляд, актуален для обсуждения.

Тотальный контроль власти? Нужно ли ставить государственную власть в рамки закона, чтобы власть соблюдала интересы государства и интересы общества? Каким образом этого можно добиться? В ряду этих вопросов один из важнейших – это борьба с коррупционными явлениями в органах власти.

Взятки, мздоимство, несомненно, имеют исторические корни. Часто они усугубляют современную действительность и выходят на первый план. Укоренившаяся среди части чиновничьего аппарата, бюрократии, коррупционная модель поведения, формирующая субкультуру, которая не укладывается в рамки морального понимания общества: «Нельзя! Но можно брать взятки!» – только подтверждает, что в нашем государстве есть пороки, которые необходимо устранять. И здесь без понимания, что только сочетание государственного и общественного контроля позволит получить объективную информацию о существующих противоречиях в сфере государственного управления и своевременно скорректировать деятельность систем государственных органов в целях соответствия потребностям правового государства и гражданского общества, сформировать положительную социальную

доминанту, стимулируя гражданина к эталонному стандарту поведения, не обойтись. Именно такой подход выступит мощным фактором снижения криминальных проявлений в обществе и положительной динамики снижения преступности.

Надеюсь, что в ходе сегодняшней дискуссии на поставленные вопросы будут предложены и конкретные пути их решения.

Коррупция как психоисторическое и социально-правовое явление

Corruption as psycho historical and socio-legal phenomenon.

Богатчикова Карина Сергеевна,

преподаватель кафедры уголовного процесса Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

Bogatchikova Karina S.,

lecturer of the Department of criminal trial of the Moscow University of the MIA of Russia VY name Kikot, Candidate of Legal Sciences

Карпова Наталья Анатольевна,

помощник Сафоновского межрайонного прокурора прокуратуры Смоленской области, юрист 1-го класса, кандидат юридических наук

Karpova Natalya A.,

Assistant Safonovo interdistrict Attorney Prosecutor's Office of Smolensk Lawyer Class 1 area, candidate of Legal Sciences

Аннотация: статья посвящена осмыслению понятия «коррупция», анализу нынешнего положения России по восприятию коррупции, историческому соотношению международного опыта по борьбе с кор-

рупцией. Показаны возможные способы решения проблем, вызванных коррупционными явлениями.

Annotation: the article is sanctified to the comprehension of concept «corruption», to the analysis of present position of Russia on perception of corruption, to historical correlation of international experience on a fight against a corruption. Also the possible methods of decision of the problems caused by the corruption phenomena are shown.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, комплекс мер, некомпетентность.

Keywords: corruption, counteraction of corruption, complex of measures, incompetence.

Очевидно, что искоренить полностью коррупцию, как свидетельствует общемировая практика, вряд ли возможно. Прежде всего в силу целого ряда свойств и качеств натуры человека как биосоциального существа, о которых писал еще Томас Гоббс в своем «Левиафане». Но минимизировать ее до приемлемого уровня, не создающего угрозы здоровью общества и национальной безопасности, по-видимому, вполне реально. Общеизвестно, что мздоимство имело место быть и в императорской, и в советской России. В постсоветский период необузданная коррупция приобрела масштабы национального бедствия. В 2014 г. Международное движение по противодействию коррупции Transparency International опубликовало 3 декабря 2014 г. юбилейный, двадцатый Индекс восприятия коррупции, Россия получила 27 баллов (на один балл меньше, чем в 2013 г.) и заняла 136 место, поделив его с Нигерией, Ливаном, Кыргызстаном, Ираном и Камеруном.

В чем основные причины столь резкого «обвала»? Их несколько: во-первых, общая деградация социума и падение морали; во-вторых, утрата целей и ориентиров общественного развития; в-третьих, криминализация политики и политизация криминала. Наконец, крайне деструктивная роль СМИ, в частности телевидения, которое фактически занимается растлением населения.

Знаменитый ученый-физик С.П. Капица так охарактеризовал его: «У меня совершенно отрицательное мнение – я считаю его антигосударственным, антикультурным и антинаучным. По-моему, оно даже не отвечает заявлениям нашего правительства» [1]. Короче говоря, коррупция стала системным и всеобъемлющим явлением. Как пишет известный экономист, академик РАН С.Ю.Глазьев: «Некомпетентные

люди, которые стоят у руля макроэкономической политики в течение многих лет, которые проводили приватизацию по идеологическим мотивам, – они породили вокруг себя определенную «антишколу» управления, где, в силу того что некомпетентный человек всегда болезненно воспринимает критику, он старается от оппонентов избавиться любой ценой. Они создают питательную среду для прихода к рычагам управления людей циничных, безразличных к делу, ориентированных только на материальное благополучие. Иными словами, коррупционеров. Таким образом, некомпетентность людей наверху управленческой пирамиды порождает тотальную коррупцию самой этой пирамиды. Возникает принцип круговой поруки» [2].

Отбор кадров ведется по принципу «личной преданности», а отсюда – основные массовые проблемы в административном аппарате. С учетом данного обстоятельства и природы отечественной бюрократии, а также характера взаимоотношений, сложившихся в «треугольнике» власть – общество – бизнес (стремление к максимизации прибыли при минимизации затрат, т.е. посредством статусной ренты, реприватизации остаточной утилизации, посредничества, финансовой комбинаторики, мошенничества, спекуляции и других форм непроизводительного обогащения), можно констатировать, что «криминальный этнос все больше определяет ценности и нормы социально активного населения, диктует его манеру поведения и стилистику» [3].

Выправление сложившейся «российской аномалии» может быть достигнуто только комплексным путем с использованием многообразных методик и технологий. Исключительно важное значение имеет решение проблемы элитообразования в современной и будущей России. В свое время Петр I привил дворянству идеи служения России; в Японии эту функцию выполняли самураи; в Турции – янычары; в Западной Европе – рыцари; в Индии – брахманы.

Для новой России кадры высшего звена управления нужно готовить с молодых лет в специализированных суперэлитных учреждениях, базирующихся на спартанских принципах и жесткой конкуренции. Что касается ныне действующего чиновничества, то имеет смысл провести его оперативную «санацию» (посредством установления I.Q., проверки на детекторе лжи, психофизиологического тестирования, определения профпригодности) в целях объективной категориально-функциональной дифференциации. Они примерно соотносятся, как показывает международная практика, в пропорции 1:5. Первая катего-

рия наделена понятиями чести, морали, порядочности, общегосударственных интересов, ради которых она способна поступиться личным благополучием, комфортом и ведомственной корпоративностью. Вторая обычно обслуживает интересы местечкового «начальства», подобно флюгеру, «держит нос по ветру», алчна, эгоцентрична, и не способна подняться до осознания общенациональных интересов. Для Российского государства важно, чтобы все ключевые посты в структуре президентской, законодательной, судебной власти занимали именно «державники». При наличии грамотных законов, жестких и эффективных контролеров исполнителями могут работать и «швейцары». В сегодняшней же России эти посты пока занимают преимущественно «клерки» и коррупционеры. Опираясь на известные в социополитической науке принципы «мягкой» (soft power) и «жесткой» (hard power) власти, представляется разумным использование методики щадяще-негуманной терапии для лечения довольно запущенной болезни.

В частности, предлагается комплекс мер: упорядочение деятельности финансово-монополистических структур. Банки должны работать на Россию, а не наоборот: «утечка» капитала из страны за постсоветский период, по оценке академика О. Богомолова, составила \$2 триллиона. В годы Великой депрессии Ф.Д. Рузвельт писал: «Работая над великой общенациональной программой, которая призвана дать первостепенные блага широким массам, мы действительно наступали кое-кому на «больные мозоли», и будем наступать на них впредь. Но это «мозоли» тех, кто старается достичь высокого положения и богатства, а может быть, того и другого вместе, коротким путем – за счет общего блага». Считаем необходимым создание отдельного надведомственного антикоррупционного органа при Президенте Российской Федерации; жесткое ограничение лоббистских возможностей кланово-олигархических группировок; введение дифференцированного правосудия для чиновников с учреждением Суда гражданского Трибунала (обычный и особый); творческое использование сингапурского опыта борьбы с коррупцией, основанного на «парадоксе Ли Куан Ю», – «презумпция виновности» для чиновничества с конфискацией имущества всех родственников осужденного в случае отсутствия документов, доказывающих что оно приобретено честно. Возможно применение американской практики «сделок с правосудием», что позволит освободить от ответственности мелкого «клерка», если он «сдаст» мафиози или крупного коррупционера; всемерное поощрение (материальное и мо-

ральное) и популяризация госслужащих с незапятнанной репутацией: например, учреждение для них специального «Ордена Чести», который может вручаться за 10 лет добросовестной работы; для отстранения судей от должности за правонарушения необходимо создать суд импичмента. Как один из вариантов следует рассмотреть введение специального «налога на роскошь» (в разных странах он составляет от 30% до 90%); создание в обществе морально-психологической обстановки нетерпимости по отношению к коррупции. Возможно осуществить перенос столицы из Москвы, что полезно не только экологически, инструментально, стратегически, геоэкономически, но и сугубо прагматически, во-первых, вся «старая бюрократия» остается в бывшей столице; во-вторых, отсекаются и рвутся наработанные десятилетиями коррупционно-корпоративные и клановые связи; в-третьих, создание небольшой и компактной столицы на новом месте, как свидетельствует опыт подобного рода Бразилии и Казахстана, позволит повысить качество государственного менеджмента, сформировать новую команду управленцев-державников, не обремененную местечковыми комплексами и своекорыстными узкоэгоистическими интересами. Также следует осуществить упразднение «двойного гражданства», которое, по определению нашего выдающегося государствоведа И. Ильина, равносильно национальной измене, с одновременным принятием «Закона о лояльности»; не допускать приема на работу в госаппарат тех, чьи супруги занимаются бизнесом; запретить выборным и должностным лицам не только иметь какой-либо иной заработок, кроме оклада по основному месту работы, но и читать оплачиваемые лекции, публиковать за гонорар книги и статьи, давать платные консультации; проведение мягких профилактических адресных «чисток» в правительственном, административном, судебном аппарате, силовых структурах с немедленным увольнением аморальных и запятнавших свою честь фигурантов. Страхом, как писал в своем трактате «Государь» Н. Макиавелли, можно пользоваться эффективно и неэффективно. Щадящая «шокотерапия» способна быстро привести госаппарат в чувство. Разумеется, кардинально это не решает проблемы, но временный эффект даст. По образному и меткому определению Георгия Вайнера, в современной России имеет место «всеобщая урканизация» [4], что крайне затрудняет всякое противодействие коррупции (по данным МВД РФ, больше половины криминальных доходов идет на подкуп чиновников). По статистике Генпрокуратуры РФ, в 2014 г. бы-

ло зарегистрировано 2 млн 166 тыс. преступлений, из которых 2,3 тыс. были связаны со злоупотреблением должностными полномочиями, около 6 тыс. – с получением и 5,9 тыс. – с дачей взяток [5]. Любые абстрактно-умозрительные построения сами по себе не гарантируют успеха. Решает все дела и политическая воля. Таким образом, обобщая все вышесказанное, можно сделать обоснованный и реалистичный вывод: коррупция в России – это пережиток прошлого, настоящего и обозримого будущего.

Список литературы

1. Капица С.П. Невероятное и неочевидное // Эфир Отечества / Составитель В.Т. Третьяков. – М.: Алгоритм, 2010.С. 123.
2. Глазьев Ю.С. Мы еще можем совершить прорыв // Однако, 14.02.2011. С. 29.
3. Андреев Д.А., Прозоров В.Б. Коррупционная ихтиология, или Политическая терапия статусной ренты // Политический класс. 2009. № 2. С. 17.
4. Российская газета. 18.06.2009.
5. Путин примет участие в заседании коллегии Генпрокуратуры // Взгляд. Деловая газета. <http://vz.ru/news/2015/3/24/>

Общественный контроль: актуализация забытого

Social control: updating forgotten

Лопатина Татьяна Михайловна,

доктор юридических наук, профессор Международного юридического института

Lopatina Tatiana M.,

Doctor of Law, Professor of International Law Institute, e-mail: lopatina1501@mail.ru.

Аннотация: в статье представлена авторская точка зрения на общественный контроль и основные теоретические подходы к пониманию и практике его реализации.

Annotation: the article presents the author's view of social control and the main theoretical approaches to the understanding and practice of its implementation.

Ключевые слова: общественный контроль, Негосударственные неправительственные общественные организации, практика деятельности субъектов общественного контроля.

Keywords: public control, non-governmental, non-governmental, non-governmental organizations, the practice of activity of subjects of public control.

Конституция Российской Федерации провозгласила приоритет гражданских прав и свобод. Однако в реальной действительности в России гражданское общество находится на начальном этапе становления и развития. Поэтому в перспективе предполагается, что институты гражданского общества и отдельные граждане должны будут оказывать эффективное содействие государству в обеспечении прав и свобод граждан, в поддержании законности в деятельности государственных органов и правопорядка в целом. В этих целях в настоящее время разворачивается система общественного (социального) контроля. Идея общественного контроля не нова. Во времена союзного государства народный контроль рассматривался как институт социалистической демократии и одно из средств расширения и укрепления демократических основ социалистического общества.

Современные проблемы становления в России общественного контроля также объясняются спецификой развития отечественного государства как субъекта властного действия, управляющего обществом при помощи механизма принуждения. Институты гражданского общества, к которым относится и институт общественного (народного) контроля, призваны уравновесить власть государства с общественными интересами, а экономически и политически свободные граждане в рамках общественных объединений способны обеспечить реальный контроль в сфере государственного управления. Поэтому возникла насущная потребность в реанимации общественного (народного) контроля как доступной формы контроля общественных объединений и отдельных граждан за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц.

Выделяется две основные формы осуществления общественного контроля: через публичные мероприятия, что предоставляет возмож-

ность выражать настроения людей по отношению к событиям в обществе и государстве [1], и посредством создания общественных объединений [2]. При этом участие общественных организаций в общественной жизни общества по-прежнему ничтожно мало. Так, по данным Росстата, число общественных объединений и организаций, зарегистрированных в России на 1 января 2015 г., составляет всего 101847, в том числе общественных организаций – 54189 [3, с. 22–23]. Приведенные показатели в разы ниже, чем в Европе. Так, если на 1 государственного или муниципального служащего в России приходится 5 членов общественных объединений, то в Великобритании 23, в Германии 18 [4, с. 22–23]. Следовательно, и эффективность общественного контроля за деятельностью государственных органов в лице чиновничьего аппарата ничтожна. Но если общественный контроль рассматривать как вид деятельности негосударственных институтов и граждан, то картина меняется.

Справедливости ради следует сказать, что государство идет на встречу гражданскому обществу и постепенно формирует механизм общественного контроля. Так, за последние несколько лет принят блок законов, регламентирующих порядок осуществления общественного контроля со стороны граждан, негосударственных, неправительственных и общественных организаций. Около 50 федеральных законов и иных нормативно-правовых актов ссылаются на применение форм общественного контроля со стороны общественных объединений соответствующего профиля, наблюдательных советов, Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного по правам ребенка, Общественной палаты РФ [5].

В целях осуществления действенного общественного контроля над деятельностью государственных органов власти и органов местного самоуправления в России была создана Общественная палата РФ [6]. К концу 2009 г. 2/3 субъектов России также имели региональные Общественные палаты.

Функции Общественной палаты Российской Федерации как института гражданского общества в сфере защиты прав и свобод человека сводятся к информационно-воспитательной в контексте ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации (формирование установки на уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина); правозащитной в смысле ст. 45 Конституции Российской Федерации (выработка рекомендаций по улучшению системы защиты прав и свобод

человека и гражданина); правозащитно-восстановительной в совокупном значении ст. 33, 45 и 46 Конституции Российской Федерации (восстановление нарушенных прав и свобод человека и граждан в судебном и несудебном порядке).

Создание Общественной палаты РФ рассматривается нами как первый шаг к формированию восприятия государства как существующего правопорядка, обязательного для граждан и аппарата публичной политической (государственной) власти. Появление такого мощного института гражданского общества зарождает надежду на возможность трансформации национальной государственной парадигмы и появление реального общественного контроля за деятельностью государства. Такая надежда зиждется в том числе и на имеющихся у Общественной палаты Российской Федерации контрольных полномочиях за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Создание Общественной палаты РФ явилось началом процесса институализации системы общественного контроля с участием общественных объединений и граждан России. Элементами этого процесса является создание общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, подписание соглашений об участии Общественной палаты Российской Федерации в осуществлении совместно с государственными органами контрольных мероприятий, создание общественных наблюдательных комиссий по контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, экологический контроль, мониторинг работы игорных заведений, мониторинг цен на социально значимые продукты питания и др. [7].

Особенность общественного контроля заключается в том, что субъекты его реализации не обладают властными полномочиями, он не является обязательным, органы общественного контроля действуют через соответствующие государственные органы либо апеллируют к общественному мнению. В узком смысле общественный контроль – это контроль общественного мнения, оценок деятельности и поведения людей, осуществление обратной связи в системе государственного управления при выполнении конкретных социально значимых задач, что должно способствовать изжитию конфликта между государством и обществом, государственными служащими и гражданами и нивелированию социальных катаклизмов.

Согласно концепции П. Бергера, каждый человек находится в центре расходящихся концентрических кругов, представляющих разные виды, типы и формы социального контроля. Каждый последующий круг – это новая система контроля [8, с. 255]. В связи с этим возникает вопрос о роли общественного контроля в противодействии криминальному поведению конкретного индивида. Криминологи к числу наиболее распространенных подходов к противодействию криминальному поведению относят: предупреждение преступности; профилактику преступности; борьбу с преступностью и контроль преступности. Идеологической основой всех этих подходов является деятельность государственных органов, общественных формирований и граждан, направленная на удержание граждан от совершения преступлений (предупреждение преступности), защиту общества и отдельных граждан от пораженности преступностью (профилактика преступности), отрицание преступности в жесткой форме (борьба с преступностью), сдерживание преступности на социально терпимом уровне (контроль преступности).

Один из самых крупных социологов-теоретиков XX столетия Т. Парсонс анализировал три метода социального контроля: изоляция, обособление и реабилитация [9, с. 223], которые могут осуществляться с привлечением как формальных, так и неформальных методов общественного контроля. Неформальный контроль обычно применяется в небольших группах и в контексте заявленной темы не представляет практического интереса. Формальный контроль осуществляют органы, предназначенные для защиты правопорядка – полиция и другие правоохранительные органы. В нем выделяются определенные этапы: во-первых, индивид подвергается аресту, затем предстает перед судом по уголовному делу и, наконец, он может попасть в места лишения свободы или подвергнуться другому виду наказания. Для всех этих этапов (полиция, суд, исправительное учреждение) характерна одна важная общая черта: взаимодействие между индивидом-девиантом и представителями органа формального контроля.

По состоянию на 1 декабря 2014 г. в учреждениях уголовно-исполнительной системы (УИС) содержалось 671,7 тыс. человек (на 5161 меньше, чем в 2013 г.) [10]. Даже с учетом сокращения количества осужденных после реализации ожидаемой амнистии, их количество останется внушительным.

Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. в качестве основных целей определила повышение эффективности работы учреждений и органов, исполняющих наказания, до уровня европейских стандартов обращения с осужденными и повышение гарантий соблюдения прав и законных интересов осужденных [11]. В рамках заявленной цели предлагаемые изменения в УИК РФ направлены на дальнейшую реализацию Европейских тюремных правил 2006 г. [12]. Это, в частности: дополнение основных средств исправления осужденных социальной и психологической работой, обеспечение свободы совести и свободы вероисповедания осужденных и расширение участия общественности в деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания. К примеру, оценка личности осужденного при решении вопроса о переводе из одних условий отбывания наказания в другие, об условно-досрочном освобождении, о замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания производится по решению комиссии исправительного учреждения, в работе которой принимают участие члены общественных наблюдательных комиссий, представители общественных объединений и религиозных организаций [13].

Представляется, что приемлемые формы общественного контроля позволят общественности и субъектам формального контроля эффективно взаимодействовать и наладить конструктивный диалог. Так, в рамках реализации проекта «Эффективный общественный контроль – эффективное регулирование труда в исправительных учреждениях» членами ОНК 6 регионов были проведены посещения 36 исправительных учреждений в 6 регионах Российской Федерации: Пермского края, Тюменской, Челябинской, Свердловской, Кировской областях, Удмуртской Республики. Посещения сопровождались изучением практик регулирования отношений, связанных с привлечением к труду осужденных, анализом кадровых документов, беседами с руководством колоний, сотрудниками и гражданами, отбывающими наказание. В ходе посещений были выявлены нарушения и недостатки регулирования отношений, возникающих в связи с привлечением к труду осужденных к наказанию, носящие общий характер и свойственные системе в целом. По итогам проверки была создана система независимого общественного мониторинга соблюдения трудовых прав осужденных при привлечении их к труду в целях их коллективной защиты [14].

Известно, что преступность присутствует в обществе и существует параллельно с другими социальными процессами. Социально нейтральный уровень преступности превращает ее в рядовое общественное явление, которое предполагает целенаправленную предупредительную деятельность в рамках исторически сложившихся методов воздействия на нее: воспитание; обеспечение удовлетворенности людей; социальный контроль; изоляция лиц, представляющих общественную опасность; защита и самозащита объекта от преступного посягательства. Резюмируя сказанное, необходимо отметить, что развитие контрольной деятельности общественности в условиях административного реформирования требует единства социальных и правовых начал. В качестве субъектов ее организации выступают государство и общество посредством использования потенциала негосударственных неправительственных общественных организаций.

Таким образом, общественный контроль представляет собой системную деятельность по установлению соответствия функционирования государственных органов нормативно-правовым стандартам посредством обращения в уполномоченные государственные органы или к общественному мнению. Сочетание государственного и общественного контроля позволяет получать объективную информацию о существующих противоречиях в сфере государственного управления и своевременно корректировать деятельность системы государственных органов в целях соответствия потребностям правого государства и гражданского общества, а также формировать положительную социальную доминанту у граждан, стимулируя индивида к эталонному стандарту поведения, что выступает мощным фактором снижения криминальных проявлений в обществе и положительной динамике снижения преступности.

Список литературы

1. Статья 31 Конституции РФ предоставляет гражданам Российской Федерации право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
2. Статья 30 Конституции РФ гарантирует свободу деятельности общественных объединений // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. ст. 4398.
3. Россия 2015: статистический справочник Росстат. – М., 2015. С. 7.

4. Кулешова Н.Н. О современном состоянии общественного контроля в России // Юридическая наука. 2011. № 2. С. 22–23.

5. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 24.11.2014, с изм. от 29.12.2014) «Об охране окружающей среды» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) // Собрание законодательства РФ, 14.01.2002, № 2, ст. 133. Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ (ред. от 29.12.2014) «Об охране атмосферного воздуха» // Собрание законодательства РФ, 03.05.1999. № 18. Ст. 2222. Федеральный закон от 24.07.2002 № 111-ФЗ (ред. от 01.12.2014) «Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) // Собрание законодательства РФ, 29.07.2002. № 30. Ст. 3028. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ». 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228 и др.

6. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 20.04.2014) «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 11.04.2005. № 15. Ст. 1277.

7. Приказ Минюста России от 25.12.2009 № 435 (ред. от 25.12.2014) «Об Общественном совете при Министерстве юстиции Российской Федерации» // Бюллетень Минюста РФ. № 3. 2010. Приказ Министра обороны РФ от 16.11.2006 № 490 (ред. от 06.11.2013) «Об образовании Общественного совета при Министерстве обороны Российской Федерации» // Красная звезда. № 232. 15.12.2006 и др.

8. Кравченко А.И., Анулин В.Ф. Социология: Учебник для вузов. СПб.: Питер, 2011. С. 255.

9. Парсонс Т. О структуре социального действия. – М.: Академический Проект, 2000. С. 223.

10. Рудый А. Об итогах работы уголовно-исполнительной системы в 2014 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.interfax-russia.ru/print.asp> (дата обращения 15.04.2015).

11. Распоряжение Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р (ред. от 31.05.2012) «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г.» // Собрание законодательства РФ. 25.10.2010. № 43. Ст. 5544.

12. Рекомендация Rec (2006) Комитета министров государствам – членам Совета Европы, касающаяся Европейских тюремных правил, утверждена Комитетом министров 11 января 2006 г. на 952-м заседа-

нии заместителей министров // Сборник документов Совета Европы / Сост. и пер.: В.Б. Первозванский, Н.Б. Хуторская. – М.: PRI, 2011.

13. Борсученко С. Реформа уголовно-исполнительной системы. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.gazeta-yurist.ru/prm_article.php (дата обращения 15.04.2015).

14. Обобщение региональных заключений ОНК по результатам посещения ИУ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://new.prps.ru/dokumenty/obobshhenie-regionalnykh-zaklyuchenij-onk.html> (дата обращения 15.04.2015).

Экономические факторы, оказывающие влияние на формирование общественного воздействия как основного средства исправления осужденных

Economic factors, which have an effect on the formation of public action as the basic means of the correction of those condemned

Попова Елена Эдуардовна,

кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин Международного юридического института, ул. Кашенкин Луг, 4, г. Москва, 127427, Россия
электронный адрес: anatelsvetjen@mail.ru
SPIN-код в SCIENCE INDEX: 6303-7550

Popova Elena E.,

candidate of legal sciences, associate professor, Criminal Law Subjects Subdepartment professor, International Law Institute 4, Kashenkin Lug street., Moscow, 127427, Russia e-mail: anatelsvetjen@mail.ru

Аннотация: в статье рассматривается экономическая политика государства в современных условиях и ее влияние на формирование уголовно-исполнительной политики. Определяются основные эконо-

мические факторы, влияющие на формирование общественного воздействия как основного средства исправления осужденных, выделяется фактор человеческого капитала, который является конкурентоспособным в условиях экономического спада и соотносится с достижением целей уголовного наказания в работе с осужденными. Соотносится анализ расходов Федеральной службы исполнения наказаний с возможностями привлечения общественных организаций. Автором предлагаются пути обеспечения эффективности взаимодействия и формирования общественного воздействия как средства исправления осужденных.

Annotation: in the article the economic policy of state under the contemporary conditions and its influence on molding of criminal- executive policy is examined. The basic economic factors, which influence the formation of public action as the basic means of the correction of those condemned, are defined, the factor of human capital, which is competitive under the conditions of the economic decrease and is correlated with the achievement of the objective of criminal punishment in the work with those condemned, is separated. The analysis of the expenditures of the Federal Service of the performance of punishments with the possibilities of the attraction of public organizations is correlated. Interactions and formation of public action as the means of the correction of those condemned are proposed by the author to the way of guaranteeing the effectiveness.

Ключевые слова: исправление, осужденный, общественное воздействие, уголовное наказание, воспитание, исправительное воздействие, экономика.

Keywords: correction, condemned, public action, criminal punishment, training, correctional action, the economy.

Общественное воздействие, являясь основным средством достижения целей уголовного наказания, подвержено влиянию многих факторов, одними из которых выступают экономические факторы.

На современном этапе российская экономика переживает не лучшие времена: замедление темпов роста, заторможенный рост внутреннего спроса, зависимость экономики от импорта, сырьевых цен и т.д. Все это, в свою очередь, оказывает прямое влияние на формирование бюджета страны, а отсюда и финансирование различных направлений деятельности государства.

В настоящее время экономика государства является не просто рыночной, а социально ориентированной, о чем свидетельствует, даже в таких сложных условиях, финансирование отраслей, оставшееся неизменным или увеличенным в бюджете: социальная политика – 3506 млрд руб. 2014 г., 4168 млрд руб. 2015 г., (рост 18,9%); национальная безопасность – 2065 млрд руб. 2014 г., 2140 млрд руб. 2015 г. (рост 3,6%) [7].

Многие экономисты определяют социальную политику самым перспективным критерием развития государства и стабилизации экономики. Так, В. Мау считает, что сегодня необходимо определиться с бюджетными приоритетами, наиболее эффективными из которых являются вложения в социальную и транспортную инфраструктуру, которые способны поддерживать долгосрочный экономический рост. А для стимулирования долгосрочного экономического роста очень важна современная социальная политика. Я. Кузьминов, разделяя такую же позицию, подчеркивает, что после исчерпания сырьевой модели роста главным сравнительным преимуществом российской экономики способно служить только качество человеческого капитала. Решающее влияние на него оказывает именно социальная политика. Соответственно она является основным драйвером не только социального, но и экономического развития, а расходы на нее – наиболее перспективной частью государственных инвестиций. Г. Греф еще более конкретизирует данную позицию и констатирует, что в современном мире конкурентоспособность страны зависит от населяющих ее людей. Именно человеческий капитал сейчас является едва ли не единственным конкурентным преимуществом России по сравнению с Европой [5]. Дифференцированный учет потребностей и возможностей различных социальных слоев должен стать неотъемлемой чертой новой модели социальной политики.

Вопрос развития социальной политики государства как стабилизирующего и конкурентоспособного экономического фактора определяет проведение необходимых преобразований и в государственной политике борьбы с преступностью, частью которой является уголовно-исполнительная политика. И здесь проблема создания «человеческого капитала», на наш взгляд, очевидна. Работая на достижение целей уголовного наказания, необходимо фактически решать проблему формирования у осужденного социальной адаптивности не только в обществе, но и его собственной личности. Поэтому жизненно необходимо максимально вовлекать в эту деятельность институты граждан-

ского общества, тем самым обеспечивая живую, неразрывную связь между обществом и личностью, оказывая воздействие посредством вовлечения его представителей в исправительный процесс. Но как любая деятельность, а тем более деятельность, направленная на исправительный процесс, требует немалых финансовых инвестиций.

Экономические факторы напрямую связаны с развитием уголовно-исполнительной системы, так как уголовно-исполнительная политика государства должна базироваться на «реальных экономических возможностях нашего общества, на учете тенденций его развития... Реализация многих из них требует серьезных экономических и финансовых расходов, кадрового обеспечения... Для совершенствования уголовно-исполнительной политики и ее успешной реализации это означает необходимость выделения государством достаточных для нормального функционирования и развития уголовно-исполнительной системы материальных и финансовых ресурсов» [2]. Свидетельством данного положения являются принимаемые государством целевые программы, направленные на развитие уголовно-исполнительной системы: производственного сектора, строительство и ввод в действие новых исправительных учреждений, следственных изоляторов, приведение условий отбывания уголовных наказаний в соответствие с нормами национального законодательства и международных стандартов и т.д. [8], а также политика на расширение и укрепление связей с институтами гражданского общества и общественными организациями. Следовательно, экономические факторы не могут не оказывать влияние и на общественное воздействие как средство исправления осужденных.

Необходимо обратить внимание на тот факт, что запланированные бюджетные расходы на 2015–2017 гг. на деятельность учреждений ФСИН снижаются. Так, показатели проекта федерального бюджета на 2015 финансовый год составляют 293,8 млрд руб., на 2016 г. – 257,8 млрд руб., на 2017 г. – 227,9 млрд руб. А собственно расходы, связанные с процессом исполнения наказаний, имеют обратную тенденцию роста, так, в 2011 г. они составили 183,4 млрд руб., в 2012 г. – 213,5 млрд руб., в 2013 г. – 272,3 млрд руб., в 2014 – 276,6 млрд руб. [6]. Можно говорить о наметившейся тенденции дефицита средств, выделяемых на финансирование учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания. В этой ситуации общественное воздействие может иметь большое значение.

Из анализа деятельности общественных организаций, в настоящее время сотрудничающих с Федеральной службой исполнения наказаний Российской Федерации, можно выделить следующие направления: 1) благотворительная и гуманитарная помощь осужденным; 2) подготовка осужденных к освобождению; 3) юридическая помощь; 4) духовно-нравственное воспитание; 5) медико-социальные услуги; 6) общественный контроль; 7) улучшение материально-технической базы исправительного учреждения; 8) образование осужденных; 9) целевые программы по трудоустройству осужденных, социальной адаптации после освобождения; 10) законодательная инициатива и другие. Направления деятельности очень обширны, фактически охватывают немалую часть сферы деятельности учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания.

Из отчета Федеральной службы исполнения наказаний по объему привлеченных средств общественности по оказанию социальной помощи осужденным и воспитательной работе с ними, совершенствования сотрудничества с институтами гражданского общества, создания условий для осуществления общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы на 2013 г. планировалось привлечь 64 454 000 руб., фактически привлечено – 59 731 400 руб., 2014 г. – план – 59 731 400 руб., фактически – 59 731 400 руб., 2015 г. – план – 58 142 100 руб., 2016 г. – 56 962 300 руб., 2017 г. – план 56 962 300 руб. [1]. Как видно, в плановых финансовых показателях не заложена тенденция даже минимального экономического взаимодействия с общественными организациями. Что вызывает недоумение.

Вместе с тем, анализируя информацию, размещенную на сайтах общественных образований, работающих с осужденными, можно увидеть значительные средства, затраченные на различные направления работы: поставка художественной литературы в исправительные колонии, одежды, постельного белья, санитарно-гигиенических и моющих средств, лекарственных средств и медицинских препаратов, строительных материалов (цемент, кирпич, краски светлых тонов, кровельные материалы, стекло и т.п.), содействие в строительстве храмов, издание пособий по правовому просвещению осужденных и христианскому служению, поставлено 18 комплектов клубных кинотеатров воспитательным колониям (всего на сумму 300 млн руб.) [4]; проект: «От Москвы до самых до окраин: заочная правозащитная помощь заключенным и содействие общественному контролю преиму-

щественно в отдаленных регионах» сумма гранта 2 730 000 руб. (Общественная правозащитная организация «Комитет за гражданские права») [3] и т.д. Итак, в современных кризисных условиях, когда имеется проблема недостаточности бюджетного финансирования субъектов исполнения уголовных наказаний, общественное воздействие не учитывается как потенциально эффективное средство исправительного процесса. Его ресурсное обеспечение также недостаточно развито, оно не может эффективно дополнять необходимые затраты в работе с осужденными, испытывает такие же материальные трудности. Кроме того, отсутствует мониторинг взаимодействия общественных организаций и Федеральной службы исполнения наказаний, которой мог бы оказывать существенную помощь в эффективном направлении ресурсного обеспечения в проблемные места, в том числе с учетом региональной специфики.

Очевидно, что для обеспечения эффективности взаимодействия и формирования общественного воздействия как средства исправления осужденных необходимо:

1. Стабилизировать негативное воздействие экономических факторов посредством формирования единой экономической политики, обеспечивающей эффективные условия взаимодействия Федеральной службы исполнения наказаний и институтов гражданского общества.

2. На сайте Федеральной службы исполнения наказаний создать раздел, отражающий деятельность общественных образований, взаимодействующих с учреждениями и органами, исполняющими наказания, с отражением направлений деятельности, а также активной ссылкой, обеспечивающей переход на сайт данной организации.

3. Осуществлять мониторинг проблемных направлений в работе с осужденными, к которой необходимо привлечение общественности.

Список литературы

1. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности на 2013–2014 гг. Федеральной службы исполнения наказаний // Раздел: Статистические данные. Официальный сайт Федеральной службы исполнения наказаний. – [Электронный ресурс] – Режим доступа – URL: <http://fsin.su/structure/inspector/iao/Doklad/>

2. Перминов О.Г. Современные проблемы уголовной и уголовно-исполнительной политики // Черные дыры в Российском законода-

тельстве. 2003. № 2 – [Электронный ресурс] – Режим доступа – URL: <http://www.k-press.ru/bh/2003/2/perminov/perminov.asp>

3. Портал грантов. Государственная поддержка НПО (некоммерческих неправительственных организаций). Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации. – [Электронный ресурс] – Режим доступа – URL: <http://grants.oprf.ru/projects/grants348/nno/284/project/31>

4. Общероссийская общественная организация «Попечительский совет уголовно-исполнительной системы». Официальный сайт. – [Электронный ресурс] – Режим доступа – URL: <http://www.popsovet.ru/index.html>

5. Титов Д. Умеренный прогресс лучше мобилизации // Экономика и жизнь. 2015. № 13 (9579) – [Электронный ресурс] – Режим доступа – URL: <http://www.eg-online.ru/article/277449>

6. Федеральная служба исполнения наказаний Российской Федерации. Официальный сайт. Раздел: Бюджет для граждан. – [Электронный ресурс] – Режим доступа – URL: <http://фсин.рф/budget/rashod.php>

7. Шередека В. Бюджет России на 2015 г. // Информационно-аналитический центр «Аналитик24» – [Электронный ресурс] – Режим доступа – URL: <http://analitik24.ru/v-rossii/byudzhets-rossii-na-2015-god-604>

8. Постановление Правительства РФ от 05.09.2006 № 540 (ред. от 03.12.2014) «О Федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» – [Электронный ресурс] – Справочно-правовая система Консультант Плюс – Режим доступа – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi? req= doc; base=LAW; n=172148>

**Конституционно-правовое обеспечение прав
граждан на охрану здоровья
при функционировании негосударственных
и общественных организаций**

**Constitutional and legal provision of the rights of citizens
to health care in the functioning of non-governmental and
non-governmental organizations**

Пучкова Виктория Викторовна,

к.ю.н., доцент кафедры ОПиСПД Смо-
ленского филиала (г. Смоленск) Между-
народного юридического института

Puchkova Victoria V.,

candidate of legal Sciences Smolensk (the
city of Smolensk) branch «International Law
Institute

Аннотация: статья посвящена исследованию проблем обеспечения прав граждан на охрану здоровья. Автор рассматривает данную проблему в системе функционирования негосударственных и общественных организаций.

Abstract: the article investigates the problem of ensuring the rights of citizens to health care. The author examines this problem in the functioning of non-governmental and public organizations.

Ключевые слова: общественный контроль, охрана здоровья, контроль, негосударственные и общественные организации.

Keywords: social control, health care, police, non-governmental and community organizations.

Субъективное право на охрану здоровья имеет неимущественный характер, поэтому следует рядом с имущественными способами защиты затронутых прав расширить круг неимущественных санкций за их нарушение. Предусмотреть такие формы ответственности, которые бы оказывали содействие не только достижению цели – компенсации морального вреда, но и достижению чувства справедливости, которое довольно актуально для общественной совести, например, обществен-

ное порицание нарушителя права или публичное извинение перед потерпевшим лицом.

Исследуя механизм реализации права на охрану здоровья, мы видим, что признание за человеком широкого спектра прав и свобод в области охраны здоровья не означает его неограниченной свободы, поскольку это привело бы к анархии и к конфликтам индивидуальных интересов.

Задача государства состоит в том, чтобы обеспечить законные интересы людей и предупредить возможное ограничение их прав в результате злоупотреблений другими людьми. Общие положения по этому поводу помещаются в международно-правовых нормах. Критерии законного ограничения прав и свобод закреплены Всеобщей декларацией прав человека, которая признает и уважает права и свободы других лиц, выступает за поддержание общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе (ст. 29) [1]; в Международном пакте о гражданских и политических правах – здравоохранение населения, права и свободы других лиц (ст. 19, 21).

Задачей государства является признать права человека не как цель, а как средство развития общества.

Обеспечение права на охрану здоровья достигается не государственным велением, а социально-экономическим потенциалом, повышением благосостояния людей, их культуры, духовности, которая и является единственно возможным путем всесторонней реализации данного права. Это продолжительный и сложный процесс. Хотя государство в полной мере ответственно за нарушение прав человека и за обеспечение эффективной защиты.

Обеспечение реализации и защиты права граждан на охрану здоровья осуществляется разными субъектами.

Видное место в этом процессе принадлежит государству. Государство – основной властный гарант демократичности правового статуса, реального воплощения его составных элементов. В Конституции РФ, указывается, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является главной обязанностью государства (ст. 2) [2].

Государство осуществляет свою деятельность через органы государственной власти. Эти органы каждый в своей области и своими специфическими методами выражают организаторскую роль государства в обществе. Никакой орган государственной власти не может иметь задач и полномочий, идущих вразрез с функциями государства. Но для того

чтобы добиться такого единства всех органов власти, государство создает строгий порядок организации и функционирования каждого органа, наделяет их определенными полномочиями. Каждый орган государственной власти, таким образом, отличается от любого другого, но вместе по сумме своих полномочий они олицетворяют единую государственную власть [3].

Наука конституционного права выделяет основные признаки органа государства, анализируя конституционно-правовой статус органа, особенности его формирования, характер взаимоотношений различных государственных органов и гражданского общества. Однако среди ученых существуют разные взгляды на классификацию и объем данных признаков. Большинство из них подчеркивают, что важнейшим признаком государственного органа и принадлежности его к государственному аппарату служит наличие у органа государства государственно-властных полномочий.

Государственно-властные полномочия – это сложное явление, в котором можно выделить три основных элемента:

1) принятие решений, обязательных для исполнения всеми гражданами, должностными лицами и организациями, на которых распространяется компетенция данного государства;

2) организация исполнения принятых решений, опирающаяся на материальную основу, базу (например, фонды государства, средства государственного бюджета);

3) охрана принятых решений от нарушений путем применения различных методов и мер: убеждения, общественного воздействия, а также государственного принуждения.

Следует отметить, что органы государства применяют все элементы данных полномочий, взятых в совокупности.

Существуют и другие признаки, свойственные государственному органу. Во-первых, орган государства – это определенная организация, организационный коллектив людей, объединенных общностью целей и родом деятельности. Вместе с тем государственный орган может быть представлен и отдельным гражданином данного государства (например, глава государства – Президент). Во-вторых, орган государства образуется в определенном государственном порядке. В-третьих, государственный орган уполномочен государством осуществлять его задачи и функции (например, глава государства, правительство, суды осуществляют практически все функции государства). В-четвертых, орган госу-

дарства наделяется с помощью правовых норм определенной компетенцией, которая включает в себя совокупность предметов его ведения и полномочий в отношении этих предметов ведения. В-пятых, орган государства действует, как правило, в установленном государством порядке. В-шестых, орган государства является частью единого государственного аппарата, определенной системы органов государственной власти.

На основании вышеизложенного можно сказать, что государственный орган – это коллектив граждан или гражданин определенного государства, наделенные государственно-властными полномочиями, уполномоченные данным государством на осуществление его задач и функций и действующий в установленном государством порядке [4].

В структуре деятельности любого государственного органа вопросы обеспечения прав и свобод граждан занимают значительное место, так как это их важнейшая конституционная обязанность.

Деятельность отдельных государственных органов и их должностных лиц характеризуется своей непосредственной направленностью на обеспечение и охрану прав и свобод граждан, т.е. определенность границ правогагарантирующей деятельностью, конкретизацией путей ее воплощения, специальными юридическими механизмами [5].

Роль органов государственной власти в обеспечении прав и свобод человека и их место в реализационном механизме определяется в основном объемом и содержанием их компетенции. «Компетенция» происходит от латинского слова «способность» [6].

Помимо государственных органов и организаций, осуществляющих свои функции по охране здоровья граждан и организаций, оказывающих медицинскую помощь, существуют негосударственные организации. Деятельность таких организаций ориентирована на реализацию конституционных прав граждан на охрану здоровья в Российской Федерации. В связи с этим между государственными медицинскими организациями и негосударственными частными медицинскими организациями возникают конкурентные отношения. Государство не участвует в управлении негосударственными организациями, учреждениями. Однако создает правовой режим их организации и деятельности, а также осуществляет контроль и надзор за их функционированием.

Таким образом, мы видим, что рыночная экономика современного этапа развития нашего общества определила нишу медицинских услуг, выделяющих два направления: нуждающихся в медицинских услугах –

потребителей и предлагающих медицинские услуги – это лечебно-профилактические учреждения, являющиеся продавцами медицинских услуг. Естественно, что все участники рынка имеют свои собственные интересы в системе здравоохранения, которые реализуются при взаимодействии друг с другом. Поэтому появляется необходимость в поиске общих интересов. Для этой цели следует проанализировать потребность и интересы потребителей, нуждающихся в платных услугах [7].

Так как потребителем медицинских услуг является население, то необходимо изучить его состав, социально-демографические, экономические характеристики, определяющие содержание деятельности участников рынка. Поэтому в нашем исследовании был проведен опрос 200 пациентов, обращавшихся за бесплатной медицинской помощью и пользующихся платными услугами, на примере Смоленской областной клинической больницы.

Проведенное исследование показало следующие результаты.

Среди опрошенных пациентов преобладали женщины – 71%, мужчины составили – 29%. По возрасту респонденты определились следующим образом: 18–30 – 25%; 31–45 – 30%; 46–59 – 40%; 60 и старше – 5%.

Социальный состав респондентов был представлен рабочими – 30,8%; служащими – 26,4%; студентами – 12%; пенсионерами – 19,8%; неработающими – 11%.

Был задан вопрос: «Довольны ли вы качеством, оказываемой вам медицинской помощи?» – при этом необходимо было сравнить доверие граждан к бесплатной медицине и к платной. При ответе на данный вопрос большинство респондентов недовольны оказываемой им медицинской помощью – 50,8%. Они ссылались, прежде всего, на плохое обращение к ним со стороны медицинского персонала; ошибки в диагностике; допущение ошибок при проведении операций, сопровождающихся осложнениями, и др.

19,2% респондентов дали удовлетворительную оценку оказываемым им медицинским услугам; 30% – хорошую. Отличную оценку из опрошенных граждан никто не дал. Больше всего недовольны качеством оказываемой медицинской помощи пенсионеры.

При выборе места получения медицинской помощи респонденты отдавали предпочтение государственным медицинским учреждениям – 78,8%. Среди них большинство студенты, пенсионеры, неработающие

граждане. Это связано с низким материальным обеспечением, так как уровень дохода на одного члена семьи в основном колеблется от тысячи до 3 тысяч руб. Данные факты свидетельствуют о низком материальном обеспечении различных слоев населения.

Интересным является тот факт, что многие опрошенные высказали положительное отношение к платным медицинским услугам, что составило – 73%. Безразличное отношение проявили 8,8%, остальные – 18,2% затруднились ответить.

Необходимо отметить различие среди женщин и мужчин при отношении к оказанию платных медицинских услуг. Мужчины составили – 40%, а женщины – 60%. Также наименьшее число респондентов, высказавшихся о платных медицинских услугах, относилось к лицам от 60 лет и старше.

Изучалось мнение пациентов о сопоставимости цены услуги с ее качеством. Анализ этого изучения показал, что более половины респондентов отметили соответствие цены и качества медицинской услуги – 56,4%; 16,6% – отметили завышенную стоимость услуги; 27% – затруднились ответить.

На вопрос: «Имеются ли отрицательные моменты при оказании платных медицинских услуг?» – высказалось – 53,9% отрицательно; 42,1% – положительно; 4% – затруднились ответить. Среди отрицательных моментов при оказании платных медицинских услуг респонденты выделили такие моменты, как отсутствие гарантий лечения; невозможность возврата затраченных денежных средств на лечение, а также назначения лишних исследований.

Проведенное исследование показало, что большинство пациентов, обращающихся в медицинское учреждение, предоставляющие платные и бесплатные медицинские услуги, высказали недостаточно высокую оценку по доверию к медицине (особенно бесплатной). Причиной этого является невнимательность медицинского персонала; низкое качество оказываемых медицинских услуг; нехватка диагностического оборудования.

Данное исследование также показало, что большинство пациентов отдадут предпочтение платной медицине и готовы обращаться в медицинские учреждения, оказывающие платные медицинские услуги, даже несмотря на низкий уровень доходов основной части населения.

В сфере здравоохранения в целях привлечь интерес общественности, научных и практических медицинских работников к решению

проблем организации здравоохранения и общественного здоровья в Российской Федерации создана Общероссийская общественная организация «Российское общество по организации здравоохранения и общественного здоровья». Деятельность данной общественной организации направлена на оказание содействия в организации финансирования мероприятий по организации здравоохранения и общественного здоровья. Кроме того, общественная организация принимает участие в разработке предложений по совершенствованию по повышению качества оказания медицинской помощи, организует и проводит научные конгрессы, конференции, семинары, круглые столы по вопросам, связанным с проблемой организации здравоохранения и общественного здоровья [8].

Эффективная защита прав и свобод требует четкого правового закрепления не только прав граждан, но и корреспондирующих этим правам обязанностей соответствующих государственных органов, негосударственных органов, общественных организаций. Роль регуляторов в этой сфере призван выполнять закон, который должен в полной мере соответствовать нормам Конституции РФ.

Не следует забывать, что в процессе реализации своих прав и свобод человек сталкивается с органами государственного управления на различных уровнях и нередко встречается с проявлениями произвола и беззакония. Эту печальную реальность подчеркивал Президент РФ в своем Послании к Федеральному собранию «О действенности государственной власти в России». В частности, было указано, что в последние годы бюрократический аппарат почувствовал свою бесконтрольность, попытался подчинить своим корыстным интересам государственные институты, что силен еще произвол властей и в центре и на местах [9].

Исследуя проблему коррупции в здравоохранении, одним из способов противодействия такому произволу является заполнение российского правового пространства такими законодательными актами, которые являлись бы эффективным средством защиты прав гражданина. Особое значение имело бы законодательное закрепление, во-первых, обязанностей органов исполнительной власти по отношению к гражданам, во-вторых, эффективных способов контроля и надзора за работой должностных лиц, в-третьих, установление реальной ответственности государственных служащих (должностных лиц) за нарушение прав и свобод человека и гражданина [10].

Следует заметить, что законодательное регулирование прав и свобод человека и гражданина, непосредственное действие Конституции в ряде случаев не снимают необходимости дальнейшей конкретизации и детализации в нормативных актах управления конституционных норм, так как именно этими актами регламентируется компетенция тех или иных органов управления, определяются их взаимоотношения с гражданами.

Список литературы

1. Всеобщая декларация прав человека // Международная защита прав и свобод человека. – М., 1990. Ст. 29.
2. Комментарий Конституции РФ. Сборник Постановлений Конституционного Суда РФ. – М.: ИКФ «Омега-Л», 2001. С. 6.
3. Баглай М.В. Конституционное право РФ: Учебник для вузов. – 3-е изд., изм. и доп. – М.: НОРМА, 2002. С. 346–347.
4. Лазарев В.В. Конституционное право: Учебник / Отв. ред. В.В. Лазарев. – М.: Юристъ, 1999. С. 324–327.
5. Ростовшиков И.В. Права личности в России: их обеспечение органами внутренних дел. – Волгоград: ВЮИ России, 1997. С. 192.
6. Латино-русский словарь. – М., 1968, С. 191.
7. Шейман И.М. Реформа управления и финансирования здравоохранения – М.: Издатцентр, 1998. С. 23–35.
8. Российское общество организаторов здравоохранения [Электронный продукт] / Режим доступа: rsph.ru
9. Российская газета. 1995. 17 февраля.
10. Федерального закона «Об основах государственной службы РФ» от 31 июля 1995 г. / Собрание законодательства РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

Конституционные основы взаимодействия институтов гражданского общества и социального государства

The constitutional foundations of the interaction of civil society
and the social state

Ходусов Алексей Александрович,

заведующий кафедрой УПД Международного юридического института, к.ю.н., доцент, профессор РАЕ, профессор МАН

Khodusov Alexey A.,

Head of the Chair of Criminal Law International law academy, PhD in Law, associate professor, professor of the Russian Academy of Natural History, professor of the International Academy of Sciences. Moscow, Russia

Аннотация: в статье рассмотрены проблемы, требующие своего осмысления и решения в рамках теории социального государства. Гражданское общество, а соответственно и получающий в нем воплощение конституционный строй – есть объективно складывающийся порядок реальных общественных отношений, который основан на признанных самим обществом требованиях справедливости и меры достигнутой свободы, недопустимости произвола и насилия. Государство – часть общества. В то же время оно играет особую роль в обществе, отчуждается от него, приобретая собственное бытие и тенденции развития. Ни гражданское общество, ни государство не способны к самостоятельному, а тем более взаимоисключающему существованию.

Abstract: the article considers the problems demanding reflection and decisions within the theory the social state. Civil society, and embodied in constitutional order, it is an objective procedure for folding the real social relations, which is based on recognized by society demands of justice and steps to attain freedom, inadmissibility of arbitrariness and violence. State – is part of society. At the same time, it takes a special place in society, is alienated from it, acquiring its own existence and development trends. Nei-

ther civil society nor the state is not incapable of independent and even more mutually exclusive existence.

Ключевые слова: конституционные основы, гражданское общество, социальное государство.

Keywords: constitutional foundations, civil society, social state.

В начале XXI в. наметились новые проблемы, требующие своего осмысления и решения в рамках теории социального государства. Требуется специальный анализ роли гражданского общества в социальном государстве.

Главным стратегическим направлением (целью) развития современной российской государственности является, с одной стороны, выстраивание государственно-правового механизма, способного реально обеспечивать одну из базовых основ конституционного строя России – положения о правах человека как высшей ценности, а с другой – создание системы активного воздействия граждан на государство через институты гражданского общества. Такой двуединый механизм функционирования отечественной государственности пока не построен, находится в стадии становления. Государственность эффективна лишь тогда, когда происходит взаимовлияние публичной власти и общества друг на друга. Только при этом условии может эффективно функционировать стержневой механизм развития государственности – механизм взаимодействий в системе «сильное государство – дееспособное гражданское общество»

Создание гражданского общества связывается с определенной степенью развития: в прошлом с признанием естественных (а затем иных) прав человека, уважением человеческой личности, свободой частной собственности и конкуренции, ликвидацией абсолютизма, демократией на основе правового равенства и т.д., а в современных условиях – также с созданием «среднего класса» (об этом часто говорится по отношению к России). При изменении социально-экономических, политических основ жизни общества возникла необходимость вовлечения граждан в рыночные отношения и, соответственно, передачи части «государственного капитала» в частные руки. Данный процесс является необходимым условием формирования «среднего класса». Но в этом случае нужно учитывать и готовность, способность граждан столь резкими темпами включиться в отношения нового типа, их ответственное управление попавшими к ним в руки ресурсами.

Как отмечает Е.А. Лукашева, разгосударствление общества было необходимо политической элите для проведения приватизации вне правового поля. В результате этого вопреки утверждениям идеологов перестройки средний класс до сих пор не создан, а общество резко расколосось на узкую группу, которая получила на основе грабительской приватизации основную часть общественных богатств, и большинство народа, оказавшееся жертвой «ваучеризации». Как следствие, миллионы людей живут за чертой бедности [2].

Одним из важных факторов устойчивости социального государства является отношение к нему средних слоев. В последние годы в Европе более двух третей социального бюджета во многих странах уходят на здравоохранение, образование и пенсионное обеспечение, т.е. на те области, которые особенно важны для среднего класса. И темпы роста расходов на эти нужды всегда достаточно высоки. При этом значительная часть представителей средних слоев сами являются производителями социальных услуг. И в этом качестве они – естественные противники любых сокращений расходов или субсидий на социальные нужды в своих сферах. Здесь имеются в виду не столько собственники, сколько врачи, учителя, управляющие институтами социальной политики и т.п.

Во всех сферах общественной жизни есть определенные области саморегулирования (конкуренция в экономике, процессы естественной миграции между социальными группами в сфере социальных отношений, самостоятельное возникновение и исчезновение – самороспуск общественных объединений в политике, возникновение идеологических взглядов, концепций, теорий в духовной жизни общества и т.д.). Не умаляя значения автономии личности, гарантий невмешательства в сферу ее частных интересов, следует признать, что не это является главной целью гражданского общества. Главная цель заключается в удовлетворении потребностей человека, в создании условий, обеспечивающих ему достойную жизнь и свободное развитие. А государство в условиях правового гражданского общества приобретает характер социального государства (ст. 7 Конституции РФ) [4].

В настоящее время считается, что гражданское общество – это: 1) отделенная от государства структура, состоящая из множества ассоциаций, добровольных объединений; 2) сфера реализации общественных интересов, находящихся вне непосредственной деятельности го-

сударства; 3) совокупность людей, строящих определенные отношения без вмешательства государства, на основе свободы выбора.

Признаками такого общества являются: независимость людей от государства и добровольность их объединения в ассоциации для реализации своих интересов. Обычно считается, что гражданское общество – это все то, что находится за пределами государства, многообразные, не опосредованные государством отношения свободных и равноправных людей, живущих в условиях рынка и демократического правового государства.

Следует учитывать при этом, что гражданское общество – это его определенное качественное состояние, свидетельствующее о зрелости и развитости, способности к саморегулированию и самоуправлению на основе свободной инициативы граждан и их объединений в целях обеспечения достойного уровня жизни и свободного развития каждого члена общества. И в этом смысле гражданское общество в современном его понимании представляет собой необходимый и рациональный способ сосуществования людей, основанный на разуме, свободе, праве и демократии.

Функциональные характеристики гражданского общества связаны с тем, что основой функционирования такого общества является не просто создание определенного поля (пространства) реализации частных интересов, формально-юридически независимого от государственной власти, но достижение высокого уровня самоорганизации, саморегуляции общества. Основные функции по налаживанию совместной деятельности членов гражданского общества в отдельных сферах (предпринимательства и других форм экономической деятельности, семейных отношений, личной жизни и т.п.) должны осуществляться в этом случае не с помощью орудий и средств стоящей над обществом государственной власти, но прежде всего самим обществом на демократических, самоуправленческих началах. Такое общество должно быть основано на чувстве патриотизма и ответственности за свое жизнеустойство, в том числе перед будущими поколениями.

Следует оговориться, что новые отношения общества и государства должны вырваться, общество само должно быть готовым взять на себя те функции, которые ранее выполняло государство. К формированию общественных негосударственных структур нужно подходить очень ответственно и продумано. Порой саморегулируемые организации оказывают такое давление, какого предпринимательские структуры не

ощущали со стороны государства, и в этом случае сами предприниматели пытаются притормозить передачу государственных функций саморегулируемым организациям.

Государство – часть общества. В то же время оно играет особую роль в обществе, отчуждается от него, приобретая собственное бытие и тенденции развития. Различные направления и школы в государственном управлении признают существование проблемы отчуждения. Но они считают, что современное демократическое государство в целом выражает общие интересы народа и признают неизбежным существование бюрократического аппарата («разумная бюрократия»), необходимого для ведения дел общества. Считается, что преодолению отчуждения государства от общества способствует развитие партиципации – всемерное привлечение граждан к управлению государством, причем это делается «сверху», со стороны самого государства. Существует множество форм партиципации: от референдумов до развития общественного самоуправления (например, в кварталах населенных пунктов) и добровольного участия граждан в публичных работах (например, по благоустройству города). В странах с сильным и дееспособным гражданским обществом государственные структуры не упраздняются, не минимизируются [6].

Этому способствует и уже упоминавшийся институт конституционно-правовой ответственности государства. Она предполагает наличие у народа арсенала средств воздействия на государственную власть, на высшие органы власти и высших должностных лиц государства, главным образом реализующих его суверенные права. К таким средствам воздействия и давления на государственную власть посредством использования форм прямой демократии следует отнести юридические возможности проявления массового протеста народа против политики, не соответствующей его воле и интересам, выдвижения массовых требований изменения политического курса и отставки Президента и Правительства РФ.

В этой связи, как предлагает Н.В. Бутусова, следовало бы внести изменения в законодательство о референдуме Российской Федерации, исключив положение о недопустимости вынесения на референдум вопросов о досрочном прекращении полномочий Президента РФ, органов государственной власти РФ (ст. 3 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»). Должна быть закреплена и возможность народа как суверена, источника власти в госу-

дарстве прекращать полномочия высших органов власти и должностных лиц, на которых лежит основная ответственность за осуществление деятельности российского государства в соответствии с интересами и волей народа. Эти изменения законодательства дисциплинировали бы государственную власть, предупреждали безответственную политику государства. Если в результате акций протеста со стороны населения Правительство или Президент действительно уходят в отставку либо распускается парламент, как не справившийся с реализацией его конституционных полномочий, то реализуется конституционно-правовая ответственность государства в целом, ее ретроспективная сторона. Здесь же можно упомянуть и об институте отзыва выборных должностных лиц, который в нашем законодательстве был неоправданно сокращен (остался только на муниципальном уровне).

Социально-экономический и технологический прогресс в обществе достигается в наибольшей степени тогда, когда удастся согласовать интересы различных групп населения для достижения общих целей. Согласование достигается в результате деятельности государства как представителя всего общества. Эта деятельность осуществляется на базе общей заинтересованности в том, чтобы общество функционировало нормально, а противоборство различных слоев населения не привело к стагнации, анархии и распаду общества. Некоторые основные принципы в этих целях устанавливаются Конституцией РФ.

В рамках реализации одной из базовых функций социального государства – создание условий для формирования гражданского общества – осуществляется создание множества субъектов как государственных, так и негосударственных (общественных). Делегирование институтам гражданского общества ряда функций государственного управления позволяет сократить расходы государственного бюджета, ослабить бюрократический пресс государства на граждан, повысить их инициативность и ответственность с помощью коллективных форм самозащиты (ассоциации, союзы, товарищества) при правовой, организационной и экономической поддержке государства. Государство помогает своим членам в определенных рамках, делая акцент на развитии свободных ассоциаций людей, которые, как свидетельствует опыт, в большинстве случаев лучше решают стоящие перед ними задачи, нежели это делают государственные органы. Значение создания таких структур (государственных и негосударственных организаций) выражается в том, что человек не остается один на один с государством.

Государство призвано содействовать становлению и полноценному функционированию гражданского общества. При этом государство, конечно, не должно произвольно вмешиваться и жестко регламентировать деятельность гражданских структур, речь не идет также и о надлежности общественных объединений государственно-властными полномочиями. Государство должно поддерживать те институты гражданского общества, которые способны непосредственно усиливать демократический потенциал власти [8].

Таким образом, сильное правовое социальное государство необходимо России для поднятия ее престижа в современном мире, для укрепления национальной безопасности. Но его создание возможно только при условии одновременного развития общества, приобретения им качеств и свойств именно гражданского общества.

Список литературы

1. Затонский В.А. Государство и личность в системе государственности (к вопросу о содержании базовых категорий теории государства и права) // Государство и право. 2007. № 10. С. 12.
2. Лукашева Е.А. Совершенствование деятельности государства – необходимое условие обеспечения прав человека // Государство и право. 2005. № 5. С. 62.
3. Храмов А.Ф. Перспективы социального государства: Европа и Россия // Социально-гуманитарные знания. 2007. № 3. С. 132–133.
4. Бондарь Н.С. Конституционный строй как государственно-правовое выражение гражданского общества России // Конституционное развитие России: Межвузовский сборник научных статей. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2003. Вып. 4. С. 69.
5. Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник. – М.: Юрист, 2009. С. 62.
6. Лукашева Е.А. Совершенствование деятельности государства – необходимое условие обеспечения прав человека // Государство и право. 2005. № 5. С. 63.
7. Федеральный конституционный закон «О референдуме в РФ» от 28.06.2004 № 5-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.
8. Добрынин Е.Ю. Конституционно-правовая характеристика Российской Федерации как социального государства. Дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2011. С. 90.

К вопросу об общественном экологическом контроле

On the public ecological control

Сморгунова Юлия Анатольевна,

старший преподаватель кафедры общепрофессиональных и специальных правовых дисциплин Смоленского (г. Смоленск) филиала ОЧУВО «Международный юридический институт»

Smorgunova Juliya A.

Smolensk branch «International Law Institute» lecturer of faculty General and special legal disciplines

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы места экологического контроля в системе общественного контроля, проблемы реализации норм об экологической экспертизе и муниципальном правовом контроле в системе общественного экологического контроля.

Ключевые слова: общественный экологический контроль, экологический, муниципальный экологический контроль, экспертиза, информация.

Abstract: The article examines questions of a place of ecological control in public control system, problems of implementation regulations of ecological expertise and municipal ecological control in system of public ecological control.

Keywords: the public ecological control, ecological, the municipal ecological control, expertise, information.

Одними из приоритетных ценностей современного человека, закрепленных на конституционном уровне, являются его жизнь и здоровье. В ст. 42 Конституции Российской Федерации признается и гарантируется право каждого на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии. Стоит отметить, что Всеобщая декларация прав человека и Европейская конвенция по правам человека не устанавливают «экологические права» в числе неотъемлемых

прав и свобод для каждого и не обязывают государства гарантировать эти права людям [1]. В России долгий период времени общественный экологический контроль не имел самостоятельного значения и был придатком системы государственных контрольных органов. Однако значимость данной категории прав для человека и человечества в целом трудно переоценить. Вовлечение общественности в процесс реализации прав в области охраны окружающей среды, особенно тех людей, которые пытаются защищать природу той местности, где проживают, крайне важно.

Стоит согласиться с мнением Н. Поправко в том, что законодательство в области охраны окружающей среды и рационального природопользования не всегда соответствует нормам международного права и потребностям российского общества на современном этапе. Общественный экологический контроль, прежде всего, предусматривается ст. 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды» [2] и реализуется общественными объединениями, иными некоммерческими организациями, гражданами, а результаты общественного экологического контроля, представленные в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством. Однако вследствие произошедших в последние несколько лет в Российской Федерации изменений упразднен государственный экологический контроль, а институт муниципального экологического контроля ликвидирован [3].

Общественный экологический контроль – один из наиболее часто используемых общественными организациями методов выявления и пресечения нарушений требований природоохранного и природоресурсного законодательства предприятиями и организациями. На территории Смоленской области общественные экологические организации представлены, в основном, региональными отделениями всероссийских некоммерческих, неправительственных, общественных организаций и движений.

Посредством осуществления экологического контроля участие граждан в охране окружающей среды является эффективным средством обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду и конституционной формой управления делами государства. Общественный контроль является важным средством обеспечения законности в сфере государственного управления. Развитие его институтов

называется в числе мер по профилактике коррупции [4]. А трансляция процесса и результатов общественного контроля в средствах массовой информации в разы повышает его эффективность.

Целью экологического контроля является привлечение внимания органов власти всех уровней к проблемам в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Наиболее распространенной формой предупредительного общественного экологического контроля на сегодняшний день является общественная экологическая экспертиза, которая является одним из вариантов контроля гражданского общества за деятельностью органов публичной власти и коммерческих структур [5]. Роль общественной экологической экспертизы как важной формы общественного контроля с каждым годом растет, но, как показывает практика учета результатов общественного экологического контроля, органы власти стараются свести участие граждан и общественных организаций в принятии решений о разрешении хозяйственной и иной деятельности и допустимости объектов экологической экспертизы к минимуму. Это связано, в первую очередь, с тем, что и на федеральном, и на местном уровне законодательного закрепления и четкой регламентации процедура общественной экологической экспертизы не получила. Рекомендательный характер общественной экологической экспертизы ставит под вопрос учет ее результатов, особенно когда они диаметрально противоположны заключению государственной экспертизы. Таким образом, общественная экологическая экспертиза становится простой формальностью и доверие граждан к такому рычагу общественного контроля неизбежно подрывается.

Стоит заметить, что участие общественности в мероприятиях по реализации общественного экологического контроля невозможно без достоверной, полной и своевременной экологически значимой информации. Однако и здесь на практике возникают трудности с получением подобного рода информации. Также сама по себе экологическая информация вряд ли способна на решение проблемного вопроса в области охраны окружающей среды, но, не обладая такой информацией, общественным организациям и гражданам решить его будет невозможно.

Государственные и муниципальные органы власти, как правило, нарушают сроки предоставления экологически значимой информации, а коммерческие организации иногда вообще отказываются ее предоста-

вить, аргументируя свой отказ нормами законодательства о коммерческой тайне. В ст. 5 ФЗ «О Коммерческой тайне» определяется, что режим коммерческой тайны не может быть установлен лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, в отношении следующих сведений: о загрязнении окружающей среды, состоянии противопожарной безопасности, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке, безопасности пищевых продуктов и других факторах, оказывающих негативное воздействие на обеспечение безопасного функционирования производственных объектов, безопасности каждого гражданина и безопасности населения в целом [6].

Данная ситуация, на наш взгляд, требует разрешения посредством увеличения суммы административных штрафов для субъектов, законодательно обязанных сообщать такую информацию.

Наиболее понятной и доступной населению формой экологического контроля является муниципальный экологический контроль. Для многих муниципальных образований данная форма контроля стала достаточно эффективным способом разрешения проблемных экологических ситуаций. Однако введенный в 2002 г. муниципальный экологический контроль за несколько лет показал свои преимущества и достоинства в ряде городов, но был из законодательства по непонятным для многих причинам удален. Говорили, что муниципальный экологический контроль не получил большого распространения, стал барьером для развития предпринимательства, прославился коррупционностью [7].

Несовершенство законодательной базы в области муниципального экологического контроля (неопределенность полномочий, предметов и объектов муниципального экологического контроля), а также недостаточность средств на его реализацию делают данную норму неэффективной и нерезультативной. На наш взгляд, восстановление муниципального экологического контроля и его четкая правовая регламентация являются объективной необходимостью.

На сегодняшний день система общественного экологического контроля еще продолжает процесс становления. Продолжается противостояние государственных органов и неправительственных, общественных организаций в области реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, а значимая экологическая информация замалчивается. Однако при грамотном построении взаимоотношений государственных контрольных органов с общественными экологическими орга-

низациями, движениями и гражданами общественный экологический контроль мог бы стать действенным механизмом охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Список литературы

1. Общественный доклад «Нарушения экологических прав граждан Российской Федерации в 2012–2013 гг.» подготовлен Экологическим правозащитным центром «Беллона» / А. Никитин. Предисловия // URL: http://bellona.ru/filearchive/fil_regiony_2012-13_site.pdf (дата обращения: 11.04.2015).

2. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 24.11.2014, с изм. от 29.12.2014) «Об охране окружающей среды» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс»

3. URL: <http://old.svobodainfo.org/ru/node/2869>

4. Шерстобоев О.Н. Общественный контроль в системе государственного управления» // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 4. С. 1.

5. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный) /Под ред. д-ра юрид. наук А.П. Анисимова. Деловой двор, 2010.

6. Федеральный закон от 29.07.2004 № 98-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О коммерческой тайне» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

7. РЕКОМЕНДАЦИИ «круглого стола» на тему «Актуальные вопросы экологического контроля (надзора) в Российской Федерации». 17.12.2012 г. // URL: <http://zmdosie.ru/actual/problemu/1328-aktualnye-voprosy-ekologicheskogo-kontroly> (дата обращения: 11.04.2015).

Взаимодействие Общественной палаты РФ с органами государственной власти

Interaction of the Public Chamber of the Russian Federation with the state authorities

Васильева Светлана Валерьевна,

к.ю.н., доцент кафедры ОПиСПД Смоленского филиала (г. Смоленск) Международного юридического института

Vasilieva SvetlanaV.,

candidate of legal sciences, assistant professor of of faculty General and special legal disciplines Smolensk branch (Smolensk) «The International Law Institute»

Аннотация: статья посвящена проблемам взаимодействия Общественной палаты РФ с органами государственной власти.

Abstract: the article is devoted to problems of interaction of the Public Chamber of the Russian Federation with the state authorities.

Ключевые слова: общественная палата РФ, общественные наблюдательные комиссии, места принудительного содержания, права и свободы.

Keywords: public monitoring commissions, places of detention, rights and freedoms.

Появившийся в нашей стране недавно институт общественных палат призван усилить связь гражданского общества с органами государственной власти через представительные учреждения. Четкого юридического определения органа Общественная палата на данный момент не существует. По словам В.В. Путина, это «принципиально новый для России институт согласования общественных интересов». В странах Европейского Союза аналогичные органы носят название консультативных комитетов, имеющих функции и цели, отличные от функций и целей Общественной палаты в России. Исходя из тех функций, которые приписаны комитетам, можно сделать заключение,

что они являются своеобразной площадкой для согласования интересов между заинтересованными группами: прежде всего с работодателями и профсоюзами. Для политической системы Европейского Союза этот орган выполняет важную функцию артикуляции интересов, что является принципиальным в условиях, когда Европейский Парламент слабо участвует в процессе принятия решений.

Общественная палата РФ не входит в систему органов государственной власти РФ и не обладает законодательной инициативой. В ст. 11 Конституции РФ установлено, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. В ч. 1 ст. 1 Федерального закона об Общественной палате законодателем сделана попытка установить правовой статус Общественной палаты. Правительство РФ в своем Заключении «На проект Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» отмечало необходимость дополнительной проработки вопроса о правовом статусе Общественной палаты, которая является формой взаимодействия граждан и органов государственной власти, но при этом имеет аппарат в форме государственного учреждения. Однако положения законопроекта в этой части так и не были уточнены.

Общественная палата – это новый общественный институт в Российской Федерации, который призван обеспечить взаимодействие граждан Российской Федерации с органами государственной власти, для учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты их прав и свобод. А также для защиты прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики. В целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Также Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации путем проведения общественной экспертизы проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления.

Экспертиза проектов перечисленных нормативных правовых актов не только закреплена в качестве одной из задач Общественной палаты, но и отнесена к непосредственным полномочиям Общественной палаты. Также одной из задач Общественной палаты РФ является осуществление общественного контроля за деятельностью Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В том числе представляется возможным отметить два момента при рассмотрении данной задачи общественного контроля: во-первых, общественный контроль предусмотрен в отношении деятельности только исполнительных органов государственной власти – Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также в отношении деятельности органов местного самоуправления; во-вторых, общественный контроль осуществляется в соответствии с Законом. Именно положительный опыт работы общественных палат, созданных в ряде субъектов Российской Федерации, в том числе и в Смоленской области, послужил толчком к созданию Общественной палаты федерального уровня. Соответственно на Общественную палату возлагается задача по оказанию поддержки общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации.

После тщательного изучения Федерального закона об Общественной палате РФ можно сделать вывод о том, что данная организация не обладает законодательной инициативой и не обладает политической властью. Основная задача Общественной палаты состоит в организации «переговорной площадки для проведения общественных экспертиз ключевых законодательных актов». Кроме этого, комиссии Общественной палаты активно участвуют в экспертизе законопроектов, что также можно охарактеризовать как осуществление контрольных функций на стадии принятия решений и обеспечение «обратной связи» органов власти и общественных организаций. В целом все же можно подчеркнуть большую роль Общественной палаты РФ в формировании гражданского общества в стране. Общественная палата призвана стать посредником в диалоге между властью и обществом. А также, по мнению некоторых экспертов, выполняет часть функций Парламента РФ.

Так, основной формой работы Общественной палаты являются пленарные заседания и различные слушания по общественно важным проблемам, поэтому чрезвычайно сложно проследить конкретные результаты деятельности по различным сферам. По многим вопросам, касающимся различных законопроектов и постановлений, были проведены экспертизы и даны рекомендации. Но данные рекомендации не всегда учитывались органами власти, что является абсолютно законным. Так как законодательно закреплено, что решения Общественной палаты, принимаемые в форме заключений, предложений и обращений, носят рекомендательный характер. Но также имел место и удачный опыт, когда предложения, внесенные Общественной палатой, учитывались при разработке законов.

Действия, которые имели конкретный результат, были связаны с деятельностью общественных некоммерческих организаций, сотрудничавших с Общественной палатой.

После подробного изучения Федерального закона об Общественной палате РФ также была определена роль и место Общественной палаты РФ в системе органов государственной власти. Данная организация призвана сотрудничать с органами политической власти, как исполнительной, так и законодательной. Но напрямую на принятие решений Общественная Плата РФ не может влиять. Ее решения и результаты экспертизы носят лишь рекомендательный характер, и эффективность ее работы зависит за частую напрямую от авторитета, которым обладают члены Общественной Платы. Общественная палата не обладает правом законодательной инициативы и политической властью, также она не обладает правом вето. Но она обладает экспертной функцией и полномочиями общественного контроля.

В результате анализа нормативных документов было установлено, что Общественная палата Российской Федерации – совещательный орган, созданный для осуществления связи между гражданским обществом и представителями власти.

Это достаточно молодой институт гражданского общества, который существует всего 9 лет, начиная с 2006 г. Огромную роль при формировании данного института сыграл президент РФ В. Путин. Он посчитал, что в России необходимо развивать институты гражданского общества и привлекать общественность к государственной политике. К формированию палаты были привлечены различные общественные организации.

В России также активно функционируют региональные общественные палаты. Они существуют в качестве независимых некоммерческих организаций. Региональные законодательства, регулирующие деятельность общественных палат, существуют в 33 субъектах Российской Федерации.

В результате сравнения нормативно-правовой базы федерального и регионального уровня, а также и направлений их деятельности было определено, что Общественная палата в России – это институт гражданского общества, который призван обеспечить взаимодействие граждан с органами государственной власти и органами местного самоуправления муниципальных образований в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод.

Институт общественных палат на федеральном и региональном уровне имеет одинаковые законодательно закрепленные черты. Палаты осуществляют свою деятельность согласно этике регламента и кодекса, а также выпускают ежегодные отчеты о своей деятельности. Все палаты финансируются за счет бюджета, имеют одинаковые полномочия и права, способ осуществления деятельности и методы работы. Общественные палаты в России не являются юридическими лицами и не имеют законодательной инициатив, и не имеют политической власти. Их решения носят исключительно рекомендательный характер, и их эффективность, как региональных, так и федеральных, зависит от авторитета участников, их личных связей и рычагов воздействия на органы, обладающие политической властью. Также деятельность палат зависит от органов исполнительной власти, так как губернатор или президент, соответственно, могут отозвать кого-либо из членов аппарата. Их деятельность активно освещается в средствах массовой информации.

Роль и проблема общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания

Role and problems of public control over ensuring human rights in places of detention

Бойкова Нина Григорьевна,

доцент кафедры ОПиСПД Смоленского
филиала ОЧУВО «Международный юри-
дический институт»

Boikova Nina G.,

Smolensk branch «International Law Insti-
tute» lecturer of faculty General and special
legal disciplines

Аннотация: статья посвящена проблемам формирования и реализации полномочий общественных наблюдательных комиссий за соблюдением прав и свобод лиц, помещенных в места принудительного содержания.

Abstract: the article is devoted to problems of formation and realization of the powers of the public monitoring commissions for the observance of the rights and freedoms of persons placed in detention.

Ключевые слова: общественные наблюдательные комиссии, места принудительного содержания, права и свободы.

Keywords: public monitoring commissions, places of detention, rights and freedoms.

Государственные институты, в задачи которых входит ограничение прав и свобод человека, не могут быть свободны от контроля со стороны общества, так как эти институты призваны защищать не собственные, а общественные интересы. Соответственно, требуя от государственных учреждений исполнения закона, общество должно принимать активное участие в оказании помощи и решении проблем правоохранительных органов и учреждений пенитенциарной системы, связанных с соблюдением прав и свобод в местах принудительного содержания.

К сожалению, количество лиц в учреждениях уголовно-исполнительной системы не снижается, по состоянию на 1 марта 2015 г. в них содержалось 673 818 человек.

Следует отметить, что задача обеспечения подконтрольности уголовно-исполнительной системы институтам гражданского общества была заявлена в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. [1]. Одним из наиболее ярких решений последних лет в этой области стало принятие Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [2].

Законом впервые было урегулировано участие общественных объединений в контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания путем создания общественных наблюдательных комиссий.

С принятием федерального закона соответственно внесены изменения в УИК РФ, в частности расширено содержание ст. 23 УИК, в которой указывается, что общественный контроль за обеспечением прав человека в исправительных учреждениях осуществляется именно общественными наблюдательными комиссиями, образованными в субъектах РФ, и их членами. В развитие норм закона был принят Приказ ФСИН РФ «Об утверждении Положения о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий» [3].

Основными задачами комиссий являются: осуществление общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, расположенных на территории субъекта РФ, в котором образована комиссия; подготовка решений в форме заключений, предложений и обращений по результатам осуществления общественного контроля; содействие сотрудничеству общественных объединений, администраций мест принудительного содержания, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и иных органов.

При решении задач безусловно необходимо сочетать, с одной стороны, интересы личности и общества, с другой – интересы уголовно-исполнительных органов государства, осуществляющих карательные функции.

Общественная наблюдательная комиссия – один из 83 региональных общественных органов в России, контролирующих соблюдение прав человека в местах принудительного содержания соответствующего региона. Совет Общественной палаты устанавливает число членов в ОНК субъектов Федерации, которое должно составлять от 5 до 40 человек.

Кандидатов выдвигают общественные объединения (не более 2 человек от одного объединения), имеющие государственную регистрацию, занимающиеся защитой прав человека и существующие не менее 5 лет. Срок полномочий комиссии три года. Представляется, что такого срока полномочий недостаточно, так как члены комиссии не успевают глубоко изучить и вникнуть в специфику деятельности учреждений принудительного содержания. К.А. Краснова, А.Л. Шиловская считают целесообразным увеличение срока деятельности комиссий до 5 лет. При таком сроке в результате регулярного посещения исправительных учреждений между наблюдателями и осужденными устанавливаются относительно доверительные взаимоотношения, и это может стать эффективным инструментом ресоциализации осужденных [4].

Одной из проблем формирования нового третьего состава ОНК, как отмечают правозащитники, является увеличение в них количества представителей ветеранских организаций ФСИН, прокуратуры, милиции, отстаивающих зачастую интересы ФСИН и МВД. Вместе с тем по закону представителей могут в состав ОНК выдвигать общественные организации, в уставе которых записана эта работа.

Председатель Московской Хельсинской группы Людмила Алексеева в своем выступлении на правозащитной конференции «Против насилия и пыток в правоохранительной и пенитенциарной системах» отмечает, что «ОНК – это единственное законодательно закрепленное право на общественный контроль за государственными органами. Очень важно настаивать на том, чтобы как некий противовес, баланс с возможностями Общественной палаты при учреждении ОНК, было усилено влияние на эту процедуру Уполномоченного по правам человека и его экспертного совета».

Согласно закону комиссии при посещении мест принудительного содержания в целях контроля за соблюдением прав содержащихся там лиц обязаны предварительно согласовывать посещение с УИС. Как отмечает П.В. Арэфьева, «основная задача наблюдательных общественных комиссий, прежде всего, противодействовать пыткам, массовым нарушениям прав задержанных, арестованных, осужденных на всех стадиях админист-

ративного и уголовного лишения свободы и во всех учреждениях... Общественный контроль в этой сфере должен отвечать одному основному условию: контроль без предупреждения, без согласования с подконтрольными организациями» [5]. Полагаем, что при выявленных ранее существенных систематических нарушениях прав и свобод лиц, содержащихся в принудительных местах, возможно бы было проводить дополнительно внезапные внеплановые посещения данных учреждений. Более целесообразным будет уведомлять о планируемом посещении не УИС, а органы прокуратуры.

Достаточно часто сотрудники ФСИН и МВД допускают необоснованные препятствия и немотивированный отказ в доступе в определенные помещения.

Кроме того, несмотря на решение Верховного Суда России, который еще 9 декабря 2011 г. постановил: члены наблюдательных комиссий имеют право проносить аудио- и видеозаписывающую аппаратуру, на практике это решение не исполняется. В регионах сотрудники колоний по-прежнему ссылаются на правила внутреннего распорядка и просят сдать на входе всю технику.

Так как исполнение положений закона зависит от взаимоотношений и взаимодействия руководителей государственных учреждений и членов общественных наблюдательных комиссий, представляется, что одним из путей разрешения обозначенных проблем может быть разработка и подписание Соглашения о сотрудничестве Председателя Общественной наблюдательной комиссии и руководителя регионального органа исполнения наказаний, а также руководителя УМВД региона, в котором определить согласованный порядок и основные формы взаимодействия и сотрудничества в целях соблюдения и восстановления нарушенных прав и свобод человека и гражданина.

Только при условии взаимодействия ОНК может предотвратить рост социальной напряженности в местах лишения свободы, снизить количество протестных акций заключенных, которые участились в последние годы, тем более что они создают угрозу для жизни и здоровья граждан, проживающих в жилых районах, прилегающих к тюрьмам и колониям. Поэтому в работе ОНК очень важно, чтобы ее члены не просто регистрировали нарушения прав человека, а активно участвовали в жизни учреждений в ходе реформы исправительной системы.

В целом законодательное регулирование общественного контроля в России с учетом того, что для нашей страны этот институт является новым и прошел небольшой путь становления, можно оценить положительно.

Более того, законодательство продолжает совершенствоваться. Так, Федеральным законом, принятым Государственной Думой 27 января 2015 г., внесены изменения в ст. 2 Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». Общественным наблюдательным комиссиям субъектов Российской Федерации предписано осуществлять контроль в сфере миграции.

Минюст внес на рассмотрение правительства законопроект, согласно которому в перечень мест принудительного содержания, инспектируемых общественными контролерами, будут включены судебно-психиатрические экспертные и медицинские организации, оказывающие психиатрическую помощь. Также члены ОНК получают полномочия посещать конвойные помещения судов.

В то же время деятельность общественных наблюдательных комиссий нуждается в дальнейшем совершенствовании, в том числе путем развития полномочий наблюдателей на основе положительного опыта зарубежных стран.

Список литературы

1. Распоряжение Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г.» // Собрание законодательства РФ. 25.10.2010. № 43. Ст. 5544.

2. Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // Собрание законодательства РФ. 16.06.2008. № 24. Ст. 2789.

3. Приказ ФСИН РФ от 28 ноября 2008 г. № 652 «Об утверждении Положения о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 26.01.2009. № 4.

4. Краснова К.А., Шиловская А.Л. Вопросы оптимизации деятельности наблюдательных комиссий в местах исполнения наказания в виде лишения свободы [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.justicemaker.ru/view-article.php?art=2348&id=21.

5. Арефьева Л.В. Проблемы становления общественных наблюдательных комиссий // Российский следователь. 2009. № 23.

Модель развития единого правового образовательного пространства как общественная проблема

Development model of the common legal education space as a social problem

Туберозова Марина Валентиновна,

кандидат педагогических наук, доцент
кафедры управления Смоленского государственного университета

Tuberozova Marina B.,

Ph.D. Associate Professor of Management
Smolensk State University тел. 8-915-630-46-01, tuberozova@yandex.ru

Аннотация: в статье описывается модель развития единого правового образовательного пространства в инновационном образовательном кластере.

Annotation: the article describes development model of the common legal education space within education innovation cluster.

Ключевые слова: правовое пространство, модель развития, образовательное пространство, инновационный образовательный кластер, участники образовательных отношений.

Keywords: legal framework, development model, education space, education innovation cluster, participants of educational interactions.

Образование как приоритетная сфера деятельности человека призвано обеспечить условия для удовлетворения личностных и профессиональных потребностей каждого участника педагогических отношений. Современное законодательство Российской Федерации в области образования характеризуется высоким динамизмом и многообразием нормативных правовых документов, регламентирующих деятельность образовательных организаций и регулирующих отношения участников образовательного процесса. А значит, образовательные организации должны быстро и адекватно реагировать на запросы современного общества и на требования, предъявляемые к ним государ-

ством. Учреждения образования как открытые социальные системы претерпевают постоянные изменения и, следовательно, нуждаются в правовой поддержке и компетентной координации деятельности.

На всех этапах своей жизни люди так или иначе являются участниками образовательных отношений. Причем не только тогда, когда обучаются в школе, средних профессиональных или высших учебных заведениях, но и тогда, когда самостоятельно черпают знания из различных источников информации. В связи с этим отмечаем, что каждому человеку необходимо знать особенности российского законодательства в сфере образования, его структуру, содержание, правовые нормы. Лишь при условии своевременного изучения и однозначного понимания их всеми работниками, активном взаимодействии с социальными партнерами можно говорить о единстве правового образовательного пространства, чем и объясняется выбор кластерного подхода.

Основоположителем концепции кластеров является М. Портер, который в своих трудах детально представляет взаимосвязь между кластерным партнерством и конкурентоспособностью предприятий.

Подходы к пониманию образовательного кластера рассмотрены в работах Н.И. Вахрушевой, П.Ю. Деменчука, Н.Н. Анисцыной, Н.С. Рычиной.

Вопросам кластерного подхода посвящены работы М.Е. Анохиной, В.Н. Мочальникова, Д.Г. Коростелева, Н.М. Большакова, Е.И. Васенина, Д.К. Джаватова, Ю.М. Махдиева, С.В. Кузнецова, Л.Д. Тюличевой, Н.А. Шарай, Л.Н. Николаевой, Т.В. Вдовиной.

Идеи развития образовательного пространства и управление им в условиях социокультурной кластеризации предложены в трудах Н.А. Шарай, Л.Н. Николаевой, Т.В. Вдовина, П.И. Третьякова.

Особенности развития правового пространства в сфере образования рассмотрены в работах В.И. Шкатуллы, В.В. Надвиковой, М.В. Сытинской, М.Б. Смоленского.

Несмотря на многообразие работ по проблеме кластерного подхода к условиям развития образовательной организации, в литературе отсутствует однозначное понятие и содержание инновационного образовательного кластера, его роли в развитии единого правового образовательного пространства.

В результате проведенного анализа практики развития правового пространства были выявлены несоответствия:

- недостаточно полно разработано программно-методическое обеспечение воспитания правовой культуры участников образовательных отношений;
- отсутствует система мониторинговых исследований в формировании и развитии правового пространства образовательных организаций;
- периодически возникают конфликты в различных педагогических моделях взаимоотношений;
- проявляется низкий уровень правосознания и недостаточная мотивация правового поведения субъектов образования различных социальных слоев;
- преобладает правовой нигилизм, недоверие к исполнительным органам власти.

Указанные недостатки можно преодолеть путем создания продуктивной системы развития единого правового образовательного пространства в инновационном кластере образовательных учреждений, а для этого важно учесть ключевые социально-экономические вызовы:

- усиление глобальной конкуренции, охватывающей не только традиционные рынки товаров, капиталов, технологий и рабочей силы, но и включающей системы национального управления, поддержки инноваций, развития человеческого потенциала;
- ожидаемая новая волна технологических изменений, резко усиливающая роль инноваций в социально-экономическом развитии и обесценивающая многие традиционные факторы роста;
- возрастание роли человеческого капитала как основного фактора экономического развития [3, с. 3–5].

Данные вызовы одновременно служат обоснованием для разработки концептуальных положений развития единого правового образовательного пространства, а механизмом регулирования процесса является управленческий цикл П.И. Третьякова, состоящий из следующих функций: информационно-аналитической, мотивационно-целевой, планово-прогностической, организационно-исполнительской, контрольно-оценочной, коррекционно-регулирующей [5, с. 63]. Бинарная номенклатура функций обеспечивает системный подход к управлению инновационной деятельностью, убедительно демонстрирует логическую последовательность, подчеркивает комплексный характер.

В процессе проектирования системы выделили основные понятия:

- «правовое пространство» как совокупность материальных и нематериальных (духовных), статических и динамических составляющих

щих социального сознания и бытия данного общества либо мирового (регионального) сообщества на конкретном историческом этапе их развития, опосредованных существованием и действием права как социального регулятора;

– «образовательный кластер» как система взаимодействия нового типа социального диалога и социального партнерства, ведущими функциями образовательного кластера являются: правовая (обеспечение разработки нормативно-правовой базы партнерских взаимоотношений, обеспечение субъектной позиции всех социальных партнеров) и педагогическая (совместное проектирование образовательной деятельности, обеспечение содержательной и технологической стороны социального партнерства между всеми участниками образовательного кластера).

В работе П.Ю. Деменчука «Образовательный кластер как институциональная система интеграции образования» отмечается, что «образовательный кластер <...> представляет собой многозначное определение, включающее различные стратегии внедрения и институционального закрепления проектного подхода в рамках деятельности образовательных учреждений. <...> Общим принципом формального объединения отдельных концепций образовательного кластера становится идея интеграции, реализуемая на основании методологии проектного подхода» [2, с. 28].

Модель кластера образовательных учреждений предлагает К.С. Соколова, которая дает его структурно-функциональную характеристику: «<...> образовательный кластер представляет собой группу учебных заведений, локализованных на одной территории, формирующих в качестве конечного продукта образовательную услугу, конкурирующих и взаимодействующих между собой и имеющих вокруг поставщиков необходимых факторов производства, оборудования, специализированных услуг, инфраструктуры, научно-исследовательских институтов, при этом усиливающих конкурентные преимущества друг друга» [4, с. 534].

Исходя из анализа исследований и на основе собственного опыта, считаем, что кластерный подход к развитию единого правового образовательного пространства обеспечит синергетический эффект проектируемой системы, так как потенциал образовательного кластера будет значительно выше простой суммы потенциалов организаций, входящих в его состав.

В настоящее время для осуществления инновационной деятельности и реализации задач по развитию единого правового образовательного пространства в образовательный кластер объединены муниципальные бюджетные образовательные учреждения: дошкольное образовательное учреждение, центр развития ребенка – детский сад № 29 «Стриж», средняя общеобразовательная школа № 14, средняя общеобразовательная школа № 35, межшкольный учебный комбинат № 2 г. Смоленска. Что объединяет эти разные организации? Это высокая мотивация, стремление к исследовательской деятельности и повышению уровня профессиональной компетентности педагогов, желание жить и работать в гражданском обществе, демократическом правовом государстве.

Опыт сетевого взаимодействия названных учреждений уже дал положительные результаты, а именно: расширена сеть школьных уполномоченных, которых специально подготовили в информационно-правовом центре универсальной библиотеки им. А.Т. Твардовского; организована работа Школы избирателя; реализована система мероприятий по правовому просвещению участников образовательных отношений; активизировано сотрудничество с социальными партнерами (высшими учебными учреждениями, межведомственными организациями); разработаны программно-методические материалы по повышению уровня правовой культуры участников образовательных отношений и проведению мониторинговых исследований по данной проблеме.

Вместе с тем необходимо отметить, что процесс развития единого правового образовательного пространства является непрерывным, а значит, система действий, нацеленная на его положительную динамику, должна своевременно обновляться, корректироваться и совершенствоваться с учетом изменений, происходящих в обществе, законодательстве. В связи с этим творческая группа педагогов, которая исследует данную проблему, получила в 2015 г. статус региональной инновационной площадки по теме «Развитие единого правового образовательного пространства в инновационном образовательном кластере», а ее работа направлена на формирование научно-методического сопровождения и создание модели развития единого правового образовательного пространства.

Чтобы целенаправленно двигаться по пути достижения цели инновационной деятельности, был применен проверенный наукой и прак-

тикой метод SWOT-анализа, который дает возможность определить сильные и слабые стороны задуманной организации, а также возможности и угрозы.

Считаем, что к сильной стороне относятся профессиональный опыт и инициатива участников инновации, стремление к прогрессивному развитию системы современного образования, готовность принять и учесть в работе социальные вызовы и запросы общества.

К слабой стороне, на наш взгляд, следует отнести отсутствие системы специальной подготовки педагогических работников в области права; отсутствие или незначительное количество часов дисциплины «Образовательное право» в учебных планах юридических специальностей высших образовательных организаций; отсутствие единой структуры правового образовательного пространства; слабая связь между законодательством, наукой и практикой в системе образования.

В качестве возможностей отмечаем расширение сети учреждений, признавших идею развития единого правового образовательного пространства как целеполагание своей деятельности; привлечение дополнительных ресурсов и различных видов поддержки в создании условий для повышения уровня правовой культуры участников образовательных отношений и удовлетворения потребностей общества в качестве образования.

Потенциальной угрозой для развития образовательных систем является влияние таких неблагоприятных факторов, как: политические (война), экономические (кризис, инфляция), социальные (снижение уровня жизни граждан, утрата общечеловеческих ценностей).

Данные SWOT-анализа используются для создания модели развития единого правового образовательного пространства и, следовательно, выстраиваются в совокупность следующих задач:

- разработать нормативно-правовое, научно-методическое, психолого-педагогическое сопровождение процесса развития единого правового образовательного пространства в инновационном образовательном кластере;
- определить и реализовать ресурсы, механизмы и технологии развития единого правового образовательного пространства;
- осуществить мониторинговые исследования для оценки результатов развития единого правового образовательного пространства в инновационном образовательном кластере;

– провести анализ результатов деятельности инновационной площадки на уровне научно-практических мероприятий (семинары, конференции, форумы, публикации, сборник материалов, сайт).

В соответствии с целями и задачами инновационной деятельности в настоящее время проведены мониторинговые программы, укреплены партнерские отношения, расширено сетевое взаимодействие, организована работа служб школьной медиации. Первые положительные результаты исследования создают благоприятные условия для активизации работы по развитию единого правового образовательного пространства.

Список литературы

1. Вахрушева Н.И. Образовательный кластер как фактор инновационного развития региона / Н.И. Вахрушева // Экономические науки. 2009. № 8. С. 385–387.

2. Деменчук П.Ю. Образовательный кластер как институциональная система интеграции образования / П.Ю. Деменчук // Интеграция образования, 2013. № 4. С. 27–30.

3. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. [http://www.ugsha.ru/ DOC/nauka/consercia-razvitie.pdf](http://www.ugsha.ru/DOC/nauka/consercia-razvitie.pdf). 101 с. С. 1–4.

4. Соколова К. С. Использование кластерного подхода в целях повышения конкурентоспособности системы образования: сравнительный анализ международного опыта / К. С. Соколова // Современные исследования социальных проблем. 2010. № 4. С. 531–541.

5. Третьяков П.И. Регион: управление образованием по результатам. Теория и практика / Под редакцией П.И. Третьякова. – М.: Новая школа, 2001. 880 с. С. 63–66.

О некоторых аспектах применения штрафных санкций за коррупционные преступления

On some aspects of the application of penalties for corruption offenses

Гладышев Ю.А.

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой общепрофессиональных и специальных правовых дисциплин НФ «Международный юридический институт» (г. Нижний Новгород)

Gladyshev Y.A.

associate Professor, PhD, head of the department of general and special legal disciplines NF Muy (Nizhny Novgorod)

Аннотация: статья рассматривает проблему коррупции в современном демократическом государстве, подходы к ее решению

Abstract: The article examines the problem of corruption in the modern democratic state, approaches to its solution

Ключевые слова: коррупция, демократическое государство, штрафные санкции.

Keywords: corruption, democracy, the penalties.

Коррупция является одной из самых серьезных проблем для современного демократического общества. Многие ученые отмечают, что коррупция вредит экономическому развитию страны, подрывает веру в верховенство закона, нарушает конституционную основу, от которой зависит экономический рост [8]. Особенно важно противодействовать коррупции в странах с переходной экономикой, поскольку мероприятия, направленные на борьбу с этим явлением, позволят реализовывать стратегические задачи, стоящие перед экономикой страны.

Как отмечают исследователи феномена коррупции, основная причина этого явления заключается в том, что власть концентрируется у людей, которые непосредственно не подотчетны общественности, что является обычной практикой в странах с недемократическими режи-

мами; отсутствие прозрачности в правительственных решениях; несовершенство законодательства; низкооплачиваемые госслужащие; равнодушная общественность и т.д.

На проблему коррупции ученые давно обращают внимание в социально-политическом пространстве России [9]. В то же время оценить масштабы коррупции в обществе крайне сложно. Однако граждане, иностранцы, бизнесмены убеждены, что коррупция в России процветает. В таких условиях большое значение приобретают вопросы формирования имущественных санкций за коррупционные преступления.

В качестве наказаний за коррупционные преступления предусматриваются различные наказания, такие как штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, ограничение свободы, арест, лишение свободы.

Изучение санкций таких статей показывает, что за собственно «коррупционные» преступления (коммерческий подкуп, получение взятки, дача взятки и посредничество во взяточничестве) к виновным лицам лишение свободы может применяться, но всегда в альтернативе с другими видами наказания, т.е. четко просматривается тенденция ограничения применения лишения свободы путем замены его более мягкими видами наказания, такими как штраф либо ограничение свободы.

Сохранение же в санкциях статей такого вида наказания, как лишение свободы, играет профилактическую роль в борьбе с коррупционными преступлениями, так как для большинства населения именно этот вид наказания ассоциируется с уголовной ответственностью за совершенное преступление и является тем барьером, который удерживает многих людей от совершения преступлений.

В условиях формирования правового государства и гражданского общества лишение свободы не должно занимать господствующее место среди предусмотренных законом видов наказаний. В соответствии с принципами уголовной политики и целями наказания суды за коррупционные преступления на основании Федерального закона от 04.05.2011 № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» имеют возможность назначать наказания в виде штрафа.

В соответствии со ст. 46 УК РФ штраф есть денежное взыскание, налагаемое судом в случаях и пределах, установленных законом. Карательные виды этого наказания проявляются в том, что виновное лицо подвергается определенному материальному лишению.

Длительное время в нашей стране преобладало отрицательное отношение к штрафу как виду наказания. Принято было считать, что российскому уголовному праву должна быть присуща тенденция сокращения сферы и ограничения условий использования штрафных санкций [4, с. 160]. В свете сегодняшней экономической и политической ситуации в стране подобная точка зрения не может быть признана правильной. Происходящие изменения в уголовном законодательстве направлены на широкое использование наказаний, не связанных с лишением свободы, в том числе и штрафа. Это отражает серьезные социально-экономические показатели в базе и надстройке демократического общества, в результате которых именно имущественное взыскание, в данном случае штраф, способно оказать наиболее эффективное воздействие на определенный контингент осужденных.

Анализ коррупционных деяний, предусмотренных Федеральным законом от 04.05.2011 № 97-ФЗ, показывает, что наказание в виде штрафа вполне соответствует характеру рассматриваемых преступлений и при незначительных размерах преступной деятельности является целесообразным.

Каждое наказание исправляет, и так же, как и применительно к каторге, можно говорить о разном объеме исправительного воздействия в разных видах наказания. Нет сомнения в том, что в одних видах исправительные функции наказания прослеживаются более четко, а в других – исправительный эффект отдален и проявляется не так ярко. Объем карательного воздействия штрафа определяется прежде всего его размером. Для того чтобы повысить эффект применения данной меры наказания за коррупционные преступления, законодатель определил новый порядок исчисления штрафа, который напрямую зависит от суммы взятки или коммерческого подкупа и исчисляется в размере до стократной суммы коммерческого подкупа или взятки [8].

Следует отметить, что в уголовно-правовой науке существуют разные предложения по конструированию штрафных санкций. Например, И.М. Гальперин считал, что в законе нужно закрепить размер штрафа в пределах двух-, трехмесячного заработка, так как такого рода решения более соответствовали бы принципу равенства граждан перед законом.

Не вызывает сомнений, пишет ученый, что одна и та же сумма штрафа в качестве меры уголовного наказания имеет различный характер карательного воздействия в зависимости от заработка осужденного [2, с. 142]. По мнению В.В. Минской, в «целях совершенствования уголовного законодательства нужно установить возможность применения штрафа в кратном размере по отношению к сумме причиненного ущерба» [6, с. 15]. Сегодня это положение вступает в этап реализации. Считаем, такой порядок определения размера штрафа будет соответствовать принципу гуманизма при определении наказания. Гуманизм здесь проявляется в том, что штраф назначается в посильном для осужденного размере. Он не должен лишать осужденного и его семью необходимой для существования доли доходов. Непосильные требования могут подтолкнуть осужденного к совершению более тяжких преступлений с целью как-то поправить имущественное положение семьи.

В уголовно-правовой литературе существует несколько точек зрения на возможности применения дополнительного наказания в виде лишения права занимать определенные должности при назначении штрафа в качестве основного наказания. Одни считают, что лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью не может быть применено в качестве дополнительного наказания при назначении штрафа, потому что основное наказание при всех условиях должно быть более строгим, чем дополнительное, так как именно оно является основным средством исправления [3, с. 11]. Они указывают, что при всех условиях основное наказание должно быть более тяжким, чем дополнительное. Именно основное наказание призвано прежде всего выступать карой за содеянное и быть основным инструментом исправления виновного.

Мы же считаем, что суд вправе назначить дополнительное наказание в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, так как не всегда можно категорически утверждать, что основное наказание тяжелее, чем дополнительное. И то и другое в одинаковой мере служит достижению целей наказания.

Например, при конструировании ст. 204 УК РФ в ее санкции предусмотрена возможность назначения дополнительного наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Основное наказание выступает равной карой за содеянное. При определении судом, наряду со штрафом,

дополнительного наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, данное положение ни в коей мере не нарушается. Штраф – это кара виновному за содеянное. Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью отражает превентивные цели наказания.

Лишение осужденного права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью охраняет общество и государство от возможного злоупотребления, рецидива со стороны лица, совершившего коррупционное преступление, которое было связано с занимаемой должностью.

Следует отметить, для того чтобы повысить эффект применения наказания за коррупционные преступления, целесообразно и полезно проводить судебные заседания по месту работы виновного. Это обеспечивает не только исправление лица, совершившего преступление, но и будет способствовать предупреждению коммерческого подкупа, получения взятки и иных противоправных деяний со стороны сослуживцев, склонных к совершению преступлений.

С наказанием, которое может быть назначено за совершение преступлений, тесным образом связаны вопросы классификации. Анализ Федерального закона от 04.05.2011 № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» показывает, что большинство 50% коррупционных преступлений [1] (10 из 20) законодатель относит к тяжким преступлениям. В 5 из 20 составов (25%) – это преступления особо тяжкие, а в 4 из 20 (20%) – это преступления средней тяжести. Коррупционные действия, которые расценивались как преступления небольшой тяжести и за совершение которых максимальное наказание, предусмотренное УК РФ, не превышает двух лет лишения свободы, встречаются всего лишь один раз (ч. 1 ст. 291 УК РФ).

Из всех видов основных наказаний, предусмотренных Федеральным законом от 04.05.2011 № 97-ФЗ за коррупционные действия (ст. 204, 290, ст. 291 и 291.1 УК РФ), штраф упоминается в 20 случаях из 20 составов (100%). Причем, штраф применяется за коррупционные преступления вне зависимости от тяжести совершенного преступления. Он

может быть назначен как за преступление небольшой тяжести (ч. 1 ст. 291 УК РФ), так и за особо тяжкое преступление (ч. 3 ст. 291.1 УК РФ).

В то же время стоимостные критерии наказуемости за коррупционные преступления могут назначаться в пределах от десятикратной до стократной суммы коммерческого подкупа или взятки, но не могут быть менее двадцати пяти тысяч руб. и более пятисот миллионов рублей. Так, согласно Федеральному закону от 04.05.2011 № 97-ФЗ минимальный размер штрафа за коррупционные преступления может быть установлен в размере от пятнадцатикратной до тридцатикратной суммы взятки (ч. 1 ст. 291 УК РФ).

В случае получения взятки в особо крупном размере штраф может составлять от восьмидесятикратной до стократной суммы взятки (ч. 6 ст. 290 УК РФ).

Как видно из Федерального закона от 04.05.2011 № 97-ФЗ, штраф, применяемый к лицам, виновным в совершении коррупционных действий, является относительно определенным. Такой вид санкций создает большие возможности для индивидуализации наказания, применяемого к лицам, виновным в коррупционных преступлениях, с учетом размера коммерческого подкупа, размера взятки, способа совершения преступления, данных, характеризующих личность виновного, и т.д.

Однако широкий диапазон санкций имеет и свои определенные недостатки. Законодатель, определяя стоимостные критерии наказуемости деяния, тем самым ограничивает принятие решения определенными рамками. Суд, определяя меру наказания за совершенное общественно опасное деяние, может действовать лишь в рамках указанных стоимостных критериев. На наш взгляд, чем уже будут эти рамки, тем меньше у суда окажется возможности принимать произвольные, несоответствующие тяжести совершенного деяния решения. К данной проблеме можно с полным основанием отнести слова П.Н. Панченко о том, что устранение из системы криминализации деяний всякого рода недомолвок, двусмысленных положений, повторов и других подобных недочетов исключает возможность произвольного толкования признаков состава преступлений, а следовательно, создает и более широкие возможности для дальнейшего упрочения принципа законности в рассматриваемой сфере» [7, с. 125]. Бесспорно прав и А.И. Коробеев, который утверждает, что реализация принципа справедливости требует дальнейшего законодательного сужения судебного усмотрения, ограничения его таким минимумом, который был бы необходим и доста-

точен для индивидуализации наказания [5, с. 145]. Именно с учетом отмеченных требований и должны конструироваться стоимостные критерии наказаний за коррупционные преступления. Как уже отмечалось, штраф, предусмотренный Федеральным законом от 04.05.2011 № 97-ФЗ за коррупционные преступления, является во всех случаях альтернативным наказанием, в том числе и к лишению свободы.

В то же время решение составителей Федерального закона от 04.05.2011 № 97-ФЗ определять размеры штрафа, исходя из суммы взятки или коммерческого подкупа, является существенным вкладом в развитие уголовно-правовой науки в целом. Такой подход позволит правоприменителю более серьезно наказывать за коррупционные преступления, а также будет способствовать повышению эффективности наказания в виде штрафа.

Однако, анализируя штрафные санкции за коррупционные преступления, можно прийти к выводу о том, что до конца они не проработаны, о чем может свидетельствовать, в частности, следующее. Если классифицировать с учетом степени общественной опасности преступления, предусмотренные ч. 1 ст. 204 («Коммерческий подкуп») и ст. 290 («Получение взятки»), то получится, что они оба относятся к преступлениям средней тяжести. Следовательно, по логике вещей наказания, назначаемые за совершение подобных действий, должны быть приблизительно одинаковыми. Однако при сравнении соответствующих санкций этого не наблюдается – в частности, за коммерческий подкуп на виновное лицо может быть наложен штраф в размере от десятикратной до пятидесятикратной суммы коммерческого подкупа, а за получение взятки – в размере от двадцатипятикратной до пятидесятикратной суммы взятки. То есть получается так, что за одно и то же по степени общественной опасности деяние могут быть назначены существенно различающиеся между собой наказания, что в принципе неверно.

Нет сомнений в том, что за более тяжкое преступление размер штрафа должен быть более высоким. В то же время, с учетом особенностей конструкции некоторых статей, предусматривающих ответственность за коррупционные преступления, приходится констатировать, что такого различия может и не быть. Например, согласно Федеральному закону от 04.05.2011 № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершен-

ствованием государственного управления в области противодействия коррупции» ст. 291.1 УК РФ «Посредничество во взяточничестве» в зависимости от характера совершенных действий может рассматриваться и как преступление средней тяжести (ч. 1 ст. 291.1), и как тяжкое (ч. 2 ст. 291.1) преступление. Стоимостный критерий наказуемости для ч. 1 ст. 291.1 позволяет назначить виновному лицу наказание в виде штрафа в размере от двадцатикратной до сорокакратной суммы взятки, т.е. сорококрратная сумма штрафа – это максимальный размер штрафа, а минимальный соответственно равен двадцатикратному размеру. При совершении посредничества во взяточничестве, которое рассматривается как тяжкое преступление (ч. 2 ст. 291.1 УК), размер штрафа увеличивается. Он может быть назначен от тридцатикратной до шестидесятикратной суммы взятки. На первый взгляд все вроде бы правильно и ничто здесь не вызывает возражений. Однако это только при беглом взгляде. Более глубокое и детальное изучение санкций позволяет выявить некоторую неконкретность в конструкции стоимостных санкций. Например, поскольку стоимостный критерий штрафа по ч. 2 ст. 291.1 УК РФ может быть назначен в пределах от тридцатикратной до шестидесятикратной суммы взятки, то суд может назначить штраф, например, в 30, 35, 40 ставок, и действия его не будут противоречить закону. Но при этом может оказаться так, что за совершение менее тяжкого вида преступления лицо будет наказано более строго, чем за совершение его квалифицированного вида. Таким образом, на уровне правоприменительной практики может происходить сглаживание различий между преступлением средней тяжести и тяжкими преступлениями. На наш взгляд, для того чтобы этого не случилось, необходимо более взвешенно подходить к конструированию уголовно-правовых санкций. Им должен стать максимальный размер штрафа, предусмотренный для определенного вида преступлений.

Поэтому считаем необходимым внести изменения в ст. 291.1 «Посредничество во взяточничестве» УК РФ и определить в санкции ч. 2 ст. 291.1 УК РФ минимум штрафа в размере сорокакратной суммы взятки.

В принципе этому требованию должны отвечать и все другие санкции, не только касающиеся борьбы с коррупционными преступлениями, с посредничеством во взяточничестве, в частности, но и с преступлениями в целом.

Список литературы

1. В данном случае мы имеем в виду только преступления, о которых говорится в Федеральном законе от 04.05.2011 № 97-ФЗ, как их основные, так и квалифицированные составы.
2. Гальперин И.М. Наказание: социальные функции, практика применения. – М., 1983. С. 142.
3. Гальперин И.М., Мельникова Ю.Б. Дополнительные наказания. – М., 1981. С.11.
4. Демидов Ю.А. Социальная ценность и оценка в уголовном праве. – М.: Юрид. лит., 1975. – 180 с.
5. Коробеев А.И. Советская уголовно-правовая политика. Проблемы криминализации и пенализации. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1987. – 268 с.
6. Минская В. Применения штрафа за хищение социалистического имущества // Советская юстиция. 1987. № 6. С. 15.
7. Панченко П.Н. Советская уголовная политика. Общетеоретическая концепция борьбы с преступностью: ее становление и предмет – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1988. – 198 с.
8. Изосимов С.В. Аргументация принятого юридического решения и ее влияние на квалификацию деяния (анализ судебно-следственной практики по делам о преступлениях, предусмотренных ст. 285, 286 УК РФ) // Юридическая техника. Ежегодник. Третьи Бабаевские чтения: Юридическая аргументация: теория, практика, техника. № 7. Ч. 1. – Нижний Новгород: Нижегород. акад. МВД России, 2013. С. 135–143; Гладышев Д.Ю. Некоторые особенности уголовной ответственности за мошенничество с учетом признаков обмана как способа совершения преступления // Актуальные проблемы противодействия экономической преступности на современном этапе: Сборник статей – Нижний Новгород: Изд-во Нижегород. акад. МВД России, 2012. С. 79–82.
9. Червоных Е.В. Коррупция в российской медицине: масштабы и пути противодействия ей // Следователь. 2010. № 4 (144) . С. 55–58; Кульмячева А.П. Коррупция в образовании России: масштабы и направления // Государственная политика противодействия коррупции в России и за рубежом: тенденции и перспективы развития: материалы II Межвузовской научно-практической конференции, 9 декабря 2010 г. – Казань: Издательство КНИТУ, 2011. С. 82–83.
10. Федеральный закон от 04.05.2011 № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской

ской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» (ред. от 04.06.2014) // Российская газета. 2011. 6 мая. № 97.

**Общественный контроль и проблемы
обеспечения национальной безопасности
Российской Федерации**

**Social control and the problems of ensuring national
security of the Russian Federation**

Летуновский Петр Васильевич,

доктор политических наук, профессор,
член Высшего совета национального
союза политологов (Москва),
7 9082805447, e-mail: petr00001@yandex.ru

Letunovsky Peter V.,

doctor of political sciences, professor,
member of the Supreme council of the na-
tional union of political scientists (Moscow),
mob: 7 9082805447, e-mail: petr00001@
yandex.ru

Аннотация: в статье автор отмечает, что граждане РФ заинтересо-
ваны в том, чтобы система национальной безопасности России дина-
мично развивалась, была жизнеспособной. В этой связи важнейшей
задачей становится максимальное использование потенциала институ-
тов гражданского общества в развитии демократических институтов в
системе национальной безопасности Российского государства.

Abstract: in the article the author notes that the citizens are interested in
the system of national security of Russia has developed rapidly, was viable.
In this regard, the most important task becomes maximum use of the poten-
tial of civil society in the development of democratic institutions in the sys-
tem of national security of the Russian state.

Ключевые слова: гражданское общество, политическая элита,
парламентский контроль, «силовые структуры», средства массовой
информации, безопасность.

Keywords: civil society, the political elite, parliamentary control,
«power structures», media, security.

Большинство граждан Российской Федерации считает, что современная система национальной безопасности страны, основное назначение которой состоит в обеспечении безопасности самих россиян, общества и государства, отвечает их требованиям, но при этом основные параметры безопасности, по их мнению, должны способствовать реализации как материальных, так и духовных потребностей всего сообщества каждодневно и в ближайшей перспективе. Российское государство «не сможет укреплять свои международные позиции, динамично развивать экономику, институты гражданского общества, если не будет в состоянии защищать свою независимость и территориальную целостность» [1].

В современных условиях вопросы участия институтов гражданского общества в совершенствовании системы национальной безопасности Российской Федерации – одни из ключевых в российской действительности.

Еще несколько столетий назад французский мыслитель, философ Ж.-Ж. Руссо, утверждал, что только сильное государство может обеспечить свободу своим гражданам [2]. Современное гражданское общество и государство являются тесно связанными элементами одной системы, которая должна способствовать динамичному развитию национальной безопасности страны.

По мнению автора, чтобы это развитие носило поступательный и динамичный характер, необходимо разрешение ряда проблем:

– во-первых, предусмотреть формирование более благоприятных условий и расширение деятельности некоммерческих организаций в рамках действующего российского законодательства. В современных условиях вовлеченность граждан в деятельность институтов гражданского общества, имеется в виду политическая и социальная направленность, составляет чуть более 34% (при этом социальная база российского гражданского общества составляет около 89% – *прим. автора*). Стоит отметить, что активность российских граждан носит «ситуативный характер». Так, например, уровень активности значительно повышается в условиях кризисов, стихийных бедствий или реальной угрозы национальной безопасности государства.

Для повышения качества деятельности функционирования институтов гражданского общества должна быть сформирована система широкого национального обсуждения основных направлений безопасности государства с привлечением аналитиков-экспертов, а также

негосударственных общественных структур, в поле деятельности которых лежат вопросы обеспечения безопасности государства, общества и личности;

– во-вторых, отношения политической элиты и представителей гражданского общества должны носить уважительный характер и предусматривать взаимный учет интересов сторон;

– в-третьих, в деятельности государственных структур по обеспечению национальной безопасности присутствует и требует разрешения такая проблема, как закрытость формирования политики в сфере национальной безопасности, отсутствие общественных обсуждений и общественного контроля по реализации «открытых» направлений этой политики, что неминуемо приводит к коррупционным схемам, бюрократическим проволочкам. Ряд экспертов считает, что это может привести к ряду негативных последствий, а именно: невыполнению стратегических задач в области военного строительства как основной составляющей национальной безопасности России, подрыву доверия к Вооруженным Силам РФ, другим силовым ведомствам в вопросах укрепления обороноспособности государства.

В современных реалиях отношения гражданского общества и органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности «еще несут много проблем и противоречий» [3]. В основе построения государственной власти лежит вертикальная схема, а взаимоотношения между институтами гражданского общества осуществляются по горизонтали. Но данное противоречие только активизирует политический плюрализм, что приводит к многообразию сфер гражданской деятельности и суверенности органов государственной власти.

Как считает ряд экспертов, преодоление «дистанцирования» между общественными организациями и государственной политической элитой должно предполагать создание «диалоговых площадок» по наиболее значимым аспектам обеспечения национальной безопасности Российского государства.

Автор полагает, что в современных условиях должна возрастать роль гражданского общества России в укреплении основ государственности и обеспечения безопасности. Как показывают материалы социологических опросов, примерно 78% россиян, отвечая на вопросы об их участии в политической жизни страны, говорят, что их мнения не влияют на ход политического процесса. В этой связи возникает проблема взаимодействия общества и власти, решение которой связано с

изменениями методов работы органов властных структур и непрерывным диалогом с гражданским обществом;

в-четвертых, в изучении общественных настроений и доведении различных точек зрения по ключевым проблемам обеспечения национальной безопасности важная роль должна отводиться независимым СМИ. В Российской Федерации официально зарегистрировано более 90 тысяч различных средств массовой информации как федерального, так и регионального уровней. Как показывает проведенный анализ, в последние несколько лет процент независимых СМИ в российском информационном поле имеет тенденцию к снижению.

Основным документом в нашей стране по развитию системы национальной безопасности является «Стратегия национальной безопасности РФ», рассчитанная на период до 2020 г. В рамках выполнения положений этого документа назрела острая необходимость и целесообразность принятия проектов федеральных законов «О Вооруженных Силах РФ», «О военном строительстве в РФ», в которых уже подготовлены как правовые, так и экономические аспекты взаимоотношений всех субъектов, участвующих в этом процессе. Но данные нормативные документы, по мнению автора, должны также предусматривать и организацию в этой сфере деятельности «гражданского контроля» по трем направлениям – парламентскому (законодательному), общественному и представительскому.

В соответствии с положениями Конституции России (ст. 94) парламентский контроль выступает основным элементом «гражданского контроля». О каких вопросах парламентского контроля, можно сегодня говорить, если более 50% статей (видов) расходов государственного бюджета на оборонную сферу в рамках национальной безопасности страны имеют секретный характер и не доступны для депутатов Государственной Думы, т.е. каким образом и на какие цели будут израсходованы финансовые средства парламентский контроль ответить не может.

В этой связи, видимо, следует поощрять оценки, рекомендации и исследования независимых научных и общественных организаций в этой сфере деятельности, представляющих гражданское общество, вместо того, как это часто бывает, чтобы обвинять их в обслуживании интересов иностранных государств. Гражданское общество в нашей стране по этим вопросам должно иметь четкую позицию – деятельность силовых структур, специальных служб РФ в интересах защиты

национальных интересов России и в рамках действующего законодательства должна носить открытый характер. Нашему обществу совсем не безразлично, какие силовые ведомства они содержат, какова их роль в укреплении системы национальной безопасности России. Современный рост возможных угроз безопасности страны требует формирования совершенно иной модели «оборонно-гражданских» отношений, механизм которой более полно соответствовал бы правовому и демократическому государству, сводил бы до минимума возможность бюрократических ошибок, попыток политической ангажированности силовых структур со стороны коррупционных сил, не отражающих интересы россиян, опасности милитаризации как государственной, так и общественной жизни в стране.

Таким образом, анализируя состояние нормотворческой деятельности в сфере национальной безопасности РФ, необходимо отметить, что пока еще не удалось выстроить законодательное обеспечение скоординированности действий гражданского общества и органов государственной власти в решении данной проблемы. Разработка нормативно-правовых основ, регламентирующих деятельность силовых министерств и ведомств, вовлеченных в процесс обеспечения национальной безопасности России, должна представлять целостную систему с привлечением различных форм общественного контроля, что в конечном счете скажется на совершенствовании вопросов противодействия отдельным видам угроз национальной безопасности, а именно – информационной, экономической, продовольственной, демографической, экологической, а также борьбе с организованной преступностью, терроризмом и коррупцией.

Список литературы

1. Летуновский П.В. Защита Отечества в контексте национальной безопасности / Право и безопасность. 2012. № 2. С. 14.
2. Рассел Б. История западной философии. – Новосибирск. 1994. С. 184.
3. Летуновский П.В., Бейсенбин К.А. Политико-правовые проблемы взаимодействия государства и институтов гражданского общества в условиях постсоветской России/ Армия и общество. 2013. № 5. С.7.

Власть и гражданское общество: некоторые аспекты взаимодействия

State power and civil society: some aspects of the interaction

Колмаков Алексей Геннадьевич,

к.и.н., доцент кафедры ОПиСПД Смоленского (г. Смоленск) филиала Международного юридического института

Kolmakov Alexey G.,

Ph.D. in History, associate professor the department Smolensk (the city of Smolensk) branch International Law Institute

Аннотация: в статье затрагиваются вопросы, связанные с формированием гражданского общества в Российской Федерации. Фактором социально-экономической и политической трансформации российской государственности выступает гражданское общество, которое является гарантом и ресурсом системных преобразований. Значительное место уделяется вопросам взаимодействия российской власти и отдельным институтам гражданского общества.

Abstract: the article deals with the issues of the formation of civil society in the Russian Federation from the political point of view. It creates debatable issues, thereby determining the way of forming the Constitutional State and civil society in Russia and the reasons for their absence. The political aspects of modernization refer to the ensemble of structural changes in the political.

Ключевые слова: политическая модернизация, гражданское общество, правовое государство, некоммерческие организации и социальная структура России.

Keywords: state power, political modernization, the Constitutional state, civil society, the transformation, the ideals of democracy and the law of the Constitutional state, not-for-profit organizations.

В настоящее время вопросы, связанные с проблемами формирования гражданского общества и правового государства в Российской Федера-

ции, приобретают все большую актуальность и значимость в свете происходящей в нашей стране модернизации социально-экономической и общественно-политической жизни. Успешное реформирование российского общества и государства должно иметь конечной целью, в частности, и построение развитого гражданского общества. Перед Россией стоит сложная проблема: как создать правовое государство и сильную демократическую власть, где власть стоит не над правом, не над народом, а служит его интересам.

Основная задача гражданского общества состоит в обеспечении условий для наиболее полного удовлетворения многообразных интересов и потребностей членов общества в процессе их свободной самодетельности и самоорганизации. Государство и гражданское общество составляют две части единого социального организма. Для развития гражданского общества требуется постоянное взаимодействие государства и общества. Однако следует констатировать, что сегодня российское общество является квазигражданским, структуры и институты которого, обладая формальными признаками образований гражданского общества, выполняют противоположные функции. С этим и связана часто звучащая пессимистическая оценка перспектив развития гражданского общества в современной России, объясняющая это российской спецификой [1, с. 171].

В чем причины сложившейся ситуации? По нашему мнению, на первое место следует поставить факт отсутствия у части россиян полного доверия к власти в России, особенно на региональном и муниципальном уровне. Вместе с тем мы наблюдаем возросший кредит доверия со стороны россиян к президенту страны на фоне последних событий на Донбассе и возвращения Крыма в Россию. Доверие к власти – главное условие формирования правовой государственности и успешного проведения экономических и политических реформ. Негативное отношение к власти как на федеральном, так и региональном уровне распространяется и на все государственно-правовые институты. В свою очередь, отсутствие среди большей части населения правовой культуры связано с тем, что во все времена верховная власть не несла всей полноты ответственности перед обществом за свои действия, могла издавать несправедливые законы, а народ при этом должен был покорно исполнять волю его руководителя. Это вынуждало народ вырабатывать свою собственную систему оценок существующего позитивного права, с недоверием относиться к самой власти и ее институтам. Кро-

ме того, по различным оценкам социологических центров, значительная часть россиян не доверяет своим согражданам. Социальная и имущественная дифференциация населения препятствует процессам формирования групповых интересов, консолидации их в различные политические институты и общности для реализации этих интересов.

В такой ситуации говорить о сформировавшемся гражданском обществе в России представляется малопродуктивным. Многочисленные факты свидетельствуют, что общественно-политические принципы государственной деятельности деформированы различными бюрократическими формами, высоким уровнем коррупции среди госслужащих. При этом следует признать, что ответственность за системный кризис несут не только политики, но и многочисленные специалисты – эксперты, советники и т. п. Следствием всего этого является конфликт между народом и политической властью.

Если представители гражданского общества вступают во взаимодействие с государством в формате открытого противостояния, государство обязано административным или силовым способом стабилизировать ситуацию (защитная функция власти), чтобы обеспечить общественное равновесие. Но если государство и гражданское общество вступают в диалог в конструктивном формате, то тогда между ними развивается социальное партнерство.

Кто же тогда в рамках данной парадигмы должен сделать первый шаг навстречу – общество или государство? Полагаем, что первой поступательное движение должна делать власть на всех ее уровнях. Главная обязанность государственной власти состоит не только в том, чтобы гарантировать права и свободы человека, но и в том, чтобы минимизировать неблагоприятные последствия своего вмешательства в жизнь общества и отдельного человека, но при этом и не самоустраняться от своих прямых обязанностей. С одной стороны, излишняя активность государства во взаимоотношениях с гражданским обществом может привести к существенному сужению спектра прав и свобод граждан. С другой стороны, уменьшение числа функций государства ведет к утрате стабильности политических отношений, конфликтам и глубоким социальным кризисам.

Вместе с тем взятый государством и обществом курс на построение демократического и правового государства создает условия для становления институтов гражданского общества. В нынешнем понимании гражданское общество – это система отношений между людьми,

обеспечивающая удостоверение их неотъемлемых прав и интересов на основе самоуправления и свободы форм. Следовательно, одним из значимых направлений во взаимодействии между обществом и государством, способствующим созданию динамического равновесия и эффективных институциональных каналов связи, выступает гражданский контроль.

Общественная экспертиза позволяет своевременно указывать власти на ее недостатки, а также устанавливает прямой диалог между политическими и социальными структурами. В России уже сформировалась институциональная основа гражданского контроля и экспертизы: созданы общественные консультативные Советы при главах субъектов РФ; общественные Советы при федеральных министерствах, Советы по противодействию коррупции и т.д. В рамках системы общественного контроля свою работу ведут Общественная палата РФ и общественные палаты субъектов Федерации, которые осуществляют экспертизу законодательных актов и законопроектов исполнительной власти, проводят слушания и вырабатывают рекомендации по проблемам, затрагивающим интересы общественности. Однако существенной проблемой в деятельности общественных палат, по нашему мнению, является отсутствие реальных «рычагов» воздействия на исполнительную власть: решения в адрес исполнительной власти носят диспозитивный характер, отсутствуют собственные финансовые средства для реализации масштабных проектов, руководители общественных палат часто состоят в «партии власти», следовательно, связаны партийной дисциплиной и т.д.

Все это не позволяет нам говорить об общественных палатах как эффективном инструменте в диалоге власти и общества в настоящее время. Однако это, и не говорит о том, что гражданский контроль в нашем государстве не нужен, – напротив, он крайне необходим, так как заложенный потенциал недавно созданных гражданских институтов взаимодействия с властью до конца не раскрыт. Становление институтов гражданского общества должно сопровождаться расширением роли общественного контроля, который, не подменяя и не заменяя контрольную деятельность госорганов, способен оказать им помощь в реализации государственной политики. Развитие института общественной экспертизы и контроля жизненно важно для укрепления доверия между обществом и властью.

Политическая модернизация не будет полной, а идеи политической конкуренции завершены, если в России не будут легитимированы принципы и реальная практика деятельности политической «несистемной» оппозиции. События на Манежной, Болотной площадях 2010 г. в Москве, «сходы граждан», протестные «народные гулянья» явно показали, что власть оказалась не готова к такому проявлению гражданской активности. Отказываясь от развития и использования полноценного режима симметрично выстроенной коммуникации с активными группами гражданского общества, предпочитая режим политического монолога, отечественная правящая элита вносит деструктивный элемент в конструкцию создаваемого союза власти и общества [2, с. 175]. Поэтому зарекомендовавшей себя формой взаимодействия политической власти и народа выступают гражданские форумы.

Гражданский форум – это институт гражданского общества, в состав которого входят наиболее авторитетные граждане Российской Федерации, представители гражданских институтов, общественных организаций, законодательных и исполнительных органов власти. Гражданский форум выносит на публичное обсуждение наиболее важные события политической и общественной жизни, проекты законодательных актов и законов, а также решения высшего руководства страны и региона.

В развитии и укреплении гражданского общества значительную роль отводится и негосударственным некоммерческим организациям. Своей деятельностью НКО либо стабилизируют политическую систему, либо дестабилизируют. Ярким примером дестабилизирующего воздействия НКО стала деятельность различных неправительственных организаций на территории Украины, приведшая в итоге к уличным протестам и свержению законно избранной власти. Значительная часть этих организаций напрямую финансировалась США и странами Западной Европы. Как правило, фонды, через которые шло финансирование сил, готовивших госпереворот, работали под вывеской молодежных международных образовательных проектов и т.п. Все предыдущие и действующий президент Украины не только не обращали на это внимание, но и содействовали их беспрепятственной работе. Акцент ставился на необходимости развития негосударственных, неправительственных организаций на пути Украины к развитой демократии и членству страны в Евросоюзе.

Неправительственные организации стимулируют социальную активность, а она в свою очередь стимулирует развитие экономики, социальной сферы и в целом прогресс демократических государств. При этом государство должно создавать необходимые условия для создания и деятельности подобных организаций, не мешать их развитию. В то же самое время российской власти следует, безусловно, учитывать негативный опыт создания и деятельности различных институтов гражданского общества соседней к нам Украины и не допускать негативного сценария развития событий.

Гражданское общество – это сложная плюралистическая система, она имеет внутренние источники саморазвития. Так, на сегодня важным направлением развития гражданского общества в России является создание независимых информационных центров, различных интернет-сообществ по интересам. Именно в сети Интернет мы наблюдаем возросшую среди части населения протестную политическую активность, попытки создать общественные структуры, полностью независимые от государственных органов. Власти, в свою очередь, существенно отстают в части равноценного взаимодействия с гражданами посредством Интернета. Некоторые из государственных проектов в этом направлении так до сих пор не получили своего логического завершения, в частности многочисленные нарекания адресованы portalу «Госуслуги», веб-страницам отдельных федеральных министерств и ведомств.

Таким образом, для деблокирования и развития гражданского общества в России необходимо наличие ряда факторов и выполнение многих необходимых условий, поскольку длительное подавление его элементов определило не всегда управляемый, нередко деструктивный характер демократических преобразований в России. Во многом его развитие тормозится состоянием нынешнего российского общества – его социокультурной средой. Соответственно приоритетная задача государства – создать условия для преодоления социокультурного кризиса и продолжить поступательное движение по пути политической и социально-экономической модернизации.

К сожалению, на нынешнем этапе развития нашей политической системы практически не существует действенных механизмов, которые бы позволяли гражданскому обществу реально влиять на выработку оптимальных государственных решений. Для выхода из кризиса одним из неперенных условий является сосредоточение критической

массы населения, заинтересованного в сохранении или восстановлении тех или иных форм своей социальной интегрированности (политической структуры, религиозного единства и т.п.). Решение этой задачи лежит не только на обществе, но и на государстве. Предполагается, что эволюционные процессы должны вывести социум на качественно новый этап – сформированного правового государства. Наличие гражданского общества – одно из главных условий построения правового государства, а правовое государство, в свою очередь, есть непрерывное условие функционирования и развития гражданского общества.

Пункт 1 ст. 1 Конституции РФ [3, с. 1] в части утверждения о правовом государстве следует, по нашему мнению, трактовать не как констатацию свершившегося факта (глагол «есть» означает – «быть, иметь место»), а как целеполагание, указание на то, к чему следует стремиться. Разработчики Конституции РФ (осознанно или нет) упустили в тексте Основного закона упоминание о гражданском обществе. Данное обстоятельство должно быть восполнено ежедневной работой по установлению партнерского взаимодействия между государством и формирующимся гражданским обществом. Правовое государство и гражданское общество – идеал, к которому, безусловно, должно целенаправленно двигаться Российское государство.

Список литературы

1. Молокова М.А. Гражданское общество как фактор политической модернизации: проблемы и вызовы / Теория и практика общественного развития. 2011. № 5. С. 171.
2. Там же. С. 175.
3. Конституция Российской Федерации. – М.: Омега-Л, 2012. С. 1.

Роль общественных организаций в борьбе с коррупцией следует повышать

The role of public organizations in the fight against corruption should be increased

Ревенко Яна Дмитриевна,

кандидат юридических наук, СФ Международного юридического института

Revenko Yna D.,

associate professor the department Smolensk (the city of Smolensk) branch International Law Institute

Аннотация: в статье говорится о борьбе с преступностью в Российской Федерации на различных уровнях общества, начиная от Президента РФ и общественных организаций и объединений и заканчивая гражданским обществом. Внесены предложения по их взаимодействию.

Abstract: the article refers to the fight against crime in the Russian Federation at various levels of society, from the President of the Russian Federation and public organizations and associations and to civil society. Proposals for their interaction.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная деятельность, общественные организации, гражданское общество, взаимодействие.

Keywords: corruption, anti-corruption efforts, public organizations, civil society, interaction.

Борьба с коррупцией в России на современном этапе приобретает особую остроту. Всестороннее, последовательное и решительное противодействие коррупционным правонарушениям является одной из главных политико-правовых задач, стоящих перед Россией в XXI в. Президент России Владимир Путин на коллегии Генпрокуратуры 3 июня 2013 г. объяснил, что главное сейчас – борьба с коррупцией, ведь она подрывает государственные основы России [1]. В Стратегии национальной безопасности до 2020 г. формирование и усовершенствование целостной совокупности мер по снижению уровня коррупци-

рованности общественных отношений рассматривается среди приоритетных направлений государственной политики [2].

28 марта 2014 г. в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации прошел научно-практический семинар с участием представителей органов управления негосударственной сферы безопасности (НСБ) на тему: «Роль негосударственной сферы безопасности в реализации Концепции общественной безопасности в Российской Федерации». Организаторами мероприятия выступили Факультет национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Российская Сеть Глобального договора ООН и Межрегиональная общественная организация «Комитет по борьбе с коррупцией». В ряду приоритетных вопросов, предлагаемых к обсуждению, был вопрос о роли негосударственных структур безопасности в продвижении и реализации Программы «Мир без коррупции». В рамках проведенного мероприятия было принято решение о создании на базе факультета национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации совместной с МОО «Комитет по борьбе с коррупцией» рабочей группы, которая будет заниматься разработкой критериев антикоррупционной деятельности компаний и организаций [3].

Эффективность антикоррупционной деятельности напрямую зависит от активного участия в ней не только государственных, но и общественных структур. Об этом говорят проводимые исследования отечественных специалистов и антикоррупционная правоприменительная практика [4].

Именно институты гражданского общества могут и должны выступить той движущей силой, которая способна обеспечить адекватное восприятие и реализацию законных общественных интересов при принятии решений органами власти всех уровней. Однако на практике во взаимодействии государственных и общественных институтов, в том числе по вопросам борьбы с коррупцией, наблюдается немалая разобщенность. В ст. 7 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определены основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции, среди них – создание механизма взаимодействия государственных органов с общественными и

парламентскими комиссиями, гражданами и институтами гражданского общества по вопросам противодействия коррупции.

Взаимодействие государства с гражданским обществом в целях уменьшения коррупционного поля должно быть направлено, с одной стороны, на преодоление коррупционного сознания и поведения граждан, государственных и муниципальных служащих, иных участников правоотношений, а с другой – на борьбу с коррупциогенными проявлениями в нормативных правовых актах и деятельности органов власти.

Общественные организации (ассоциации, объединения, фонды, союзы) способны осуществлять исследовательскую работу по изучению коррупции и борьбе с ней, заниматься просветительской антикоррупционной деятельностью. В условиях информационной прозрачности общественные некоммерческие организации могут вести постоянный анализ ситуации в различных сферах общественной жизни на предмет коррупции. Общественные организации в состоянии компетентно вести мониторинг коррупционной ситуации в системах здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства и в других сферах, заниматься пропагандой, направленной на борьбу с коррупцией, проводить специальные антикоррупционные исследования (правовые, социологические, экономические и др.). Ими может быть использован и такой серьезный инструмент в антикоррупционной деятельности, как публичное обсуждение законопроектов и важных государственных целевых программ.

Зачастую широкой общественности становится известно о коррупционных проявлениях из средств массовой информации. Антикоррупционные журналистские расследования, обращения телезрителей и радиослушателей, сообщения в сети Интернет, в том числе со стороны представителей государства, активизируют антикоррупционные настроения. Вместе с тем не во всех случаях такой информации дается адекватная оценка. Для целей противодействия коррупции важно, чтобы эти сведения брались за основу реальных расследований.

Одним из важных факторов антикоррупционной деятельности является доступность для граждан информации о коррупции, а также о результатах и способах борьбы с ней. В настоящее время такая информация размещается на официальных сайтах государственных органов в сети Интернет. В свою очередь общественные объединения и организации гражданского общества могут способствовать дальней-

шему распространению и обработке такой информации. Выпуск и распространение антикоррупционных памяток, брошюр и листовок способствует повышению эффективности противодействия коррупции [5].

Таким образом, коррупция – это проблема, с которой нужно бороться всем вместе. Ни органы государственной власти, ни общественные организации не смогут победить это зло без взаимодействия с гражданским обществом. Давать незаконное денежное вознаграждение или нет решает конкретный гражданин в конкретной ситуации и конкретной обстановке, и потому только выработка нетерпимости к коррупции в Российском обществе будет способствовать эффективности принимаемого законодательства, деятельности органов государственной власти и общественных объединений.

Список литературы

1. Российская газета. 2013. 4 июня. С. 2.
2. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537.
3. Интернет-сайт <http://www.psj.ru>
4. Кабанов П.А. Криминологический мониторинг взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции при формировании и осуществлении деятельности специализированных совещательных, консультативных, координационных и экспертных антикоррупционных органов // Следователь. 2011. № 6. С. 7–25.
- Кабанов П.А. Некоторые формы взаимодействия институтов гражданского общества с органами местного самоуправления в области противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 5–8.
5. См. интернет-сайт <http://www.journal-nio.com>

Система принципов общественного контроля в России

A system of principles of public control in Russia

Лукьяненко Виктория Валерьевна,
кандидат юридических наук, заведующий
кафедрой общепрофессиональных и
специальных правовых дисциплин Смо-
ленского (г. Смоленск) филиала ОЧУВО
«Международный юридический институт»

Лукина Жанна Анатольевна,
преподаватель кафедры общепрофес-
сиональных и специальных правовых
дисциплин Смоленского (г. Смоленск)
филиала ОЧУВО «Международный юри-
дический институт»

Lukyanenkova Victoria V.,
candidate of legal Sciences head of de-
partment General and special legal disci-
plines Smolensk (the city of Smolensk)
branch International Law Institute

Lukina Zhanna A.,
Smolensk (the city of Smolensk) branch In-
ternational Law Institute lecturer of depart-
ment General and special legal disciplines

Аннотация: в представленной статье рассматриваются вопросы реализации принципов общественного контроля. Авторы проводят анализ проблем, связанных с толкованием и практическим применением указанных принципов на основании действующего законодательства.

Abstract: the article examines the implementation of the principles of social control. The authors analyze the problems associated with the interpretation and practical application of these principles on the basis of current legislation.

Ключевые слова: общественный контроль; государственные органы; принципы.

Keywords: public control; state agencies; principles.

Общественный контроль сегодня является неотъемлемым элементом успешного общественно-государственного развития, конституционно-правовым институтом, составляющим важный элемент демократической модели общества.

Для устойчивого и сбалансированного функционирования аппарата государственной власти, сформированного при помощи демократических институтов, общество должно располагать современными и эффективными инструментами независимого контроля над деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления. Это позволяет значительно подкрепить существующие на уровне конституционного законодательства, но с большим трудом реализующиеся на практике принципы разделения властей, верховенства права, народо-властия, приоритета прав человека.

В более конкретном смысле общественный контроль следует рассматривать как совокупную деятельность граждан и общественных организаций, направленную на достижение транспарентности (отсутствие секретности, прозрачность информации) работы органов государственной власти и местного самоуправления, учет общественного мнения, повышение эффективности государства, усиление его ответственности перед обществом и т.д. Общественный контроль – это коммуникация общества и власти, диалог в интересах государства.

Стоит отметить, что на данный момент общественный контроль общественными палатами и общественными советами уже осуществляется в соответствии с нормами отдельных законодательных и подзаконных актов.

Среди них в первую очередь Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»; Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»; Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечени-

ем прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» и ряд других. Общественные советы созданы почти при всех федеральных министерствах и ведомствах.

При этом очевидно, что большинство людей все еще слабо представляет суть и механизмы общественного контроля, зачем он нужен и как отражается на жизни рядового гражданина или организации. В связи с этим попытаемся понять, зачем нужен общественный контроль и на каких основополагающих идеях он должен строиться.

Как любая деятельность, общественный контроль основывается на определенных принципах. Вышеназванный закон № 212-ФЗ впервые закрепил общие принципы осуществления различных форм общественного контроля в Российской Федерации. В качестве основополагающих принципов осуществления общественного контроля установлены: приоритет прав и законных интересов человека и гражданина; добровольность участия в осуществлении общественного контроля; самостоятельность и независимость субъектов; публичность и открытость; законность; объективность и беспристрастность; добросовестность субъектов; обязательность рассмотрения органами публичной власти результатов общественного контроля; многообразие форм общественного контроля; недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов публичной власти, в сферу деятельности политических партий; презумпция добросовестности деятельности органов публичной власти; соблюдение нейтральности субъектами общественного контроля, исключающее возможность влияния решений политических партий на осуществление общественного контроля. Безусловно, данные принципы приобретают исключительное значение в условиях формирования и развития гражданского общества и правового государства. Как отмечает Е.А. Огнева [5], их закрепление позволяет определить своеобразные границы осуществления общественного контроля, одновременно устанавливая его всеобъемлемость.

Тем не менее анализ отдельных принципов позволяет выявить ряд возникающих неопределенностей, которые пока к настоящему времени не получили должного разрешения.

К примеру, принцип приоритета прав человека выстраивает иерархию правовых ценностей при осуществлении общественного контроля и ставит права человека выше прав и интересов должностных лиц,

ведомств и т.д. Приоритетность соблюдения прав человека, в частности, означает, что при конкуренции необходимости обеспечить и восстановить права человека с соблюдением других изложенных принципов осуществления общественного контроля именно права человека будут иметь основное значение.

А. Бабушкин [2], рассматривая вопросы реализации данного принципа при контроле за деятельностью учреждений уголовно-исполнительной системы, указывает, что вместе с тем практическими проблемами применения данного принципа становятся ситуации, когда заявитель просит Комиссию не производить дальнейшего разбирательства по его жалобе, так как предшествующее разбирательство уже улучшило его позиции (например, у него повысились шансы на условно-досрочное освобождение, трудоустройство). И в этом случае Комиссия оказывается перед дилеммой: исходить из интересов конкретного заявителя и упустить возможность исправить в данном учреждении (а может быть во всем территориальном органе или во всей системе) ситуацию в целом или же пренебречь интересами эгоистичного гражданина и «продолжить борьбу за права человека». Это тот случай, когда правовой принцип вступает в сложную конкуренцию с принципом этическим. Считаем, что в данной ситуации следует исходить из принципа «не навреди!», относя это требование именно к судьбе конкретного человека.

Как уже было отмечено выше, одним из основополагающих принципов деятельности субъектов общественного контроля является их самостоятельность и независимость от органов власти. При этом, по справедливому замечанию М.С. Зубарева [3], в настоящее время становление института общественного контроля в России невозможно без участия государства. В этой связи возникает неопределенность в относительной независимости таких специализированных организаций, призванных осуществлять общественный контроль, как общественная палата, советы при органах исполнительной власти и т.д. Формирование и функционирование этих субъектов происходит при существенном влиянии со стороны государства, в частности, обозначенные институты создаются при непосредственном участии государства, утверждаются решением органа государственной власти или местного самоуправления, их состав формируется при участии органов учредителя, причем в дальнейшем государство имеет возможность оказывать

прямое влияние на работу данных институтом, в том числе посредством их финансирования [7].

Некоторые вопросы вызывает и формулировка принципа недопустимости необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов и организаций и оказания неправомерного воздействия на них. В частности, не оговаривается, что следует считать необоснованным вмешательством, а также какие субъекты должны устанавливать данный факт. Возможно, законодатель имел в виду какие-либо противоправные действия, но при такой формулировке данное вмешательство может подразумевать и какие-либо протестные акции, пикетирование и т.д. Таким образом, любое выражение своего мнения может быть подведено под нарушение рассматриваемого принципа.

На уровне принципа закрепляется обязательность рассмотрения органами и организациями итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, а в некоторых случаях обязательен и учет указанными органами и организациями предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в этих документах. Обязанность рассматривать госорганами итоговых документов может вытекать и из закона об обращениях граждан. А с обязанностью учитывать выводы органов общественного контроля возникают вопросы. Обращает на себя внимание ст. 5 Закона № 212-ФЗ, которая учет мнения называет в качестве общей цели контроля и не содержит изъятий, что предполагает обязательность такого учета. В то же время принцип подразумевает, что учет обязателен только в случаях, предусмотренных законами. Заметим, что о принятии таких законов пока речи не идет. Как отмечает Е.А. Огнева [5], получается, что каким бы ни был механизм учета общественного мнения, содержащийся в Законе, он обездвижен этой отсылочной нормой уже на уровне принципов.

Интересен также принцип презумпции добросовестности деятельности органов власти и организаций. Исходя из смысла презумпции как правовой категории, общественные контролеры обязаны доказывать обратное. Однако неясно, какой смысл вкладывает законодатель в понятие «добросовестность». Вряд ли можно проводить прямую аналогию с принципом презумпции добросовестности, характерной для гражданско-правовых отношений, так как речь в нашем случае идет о публично-правовых отношениях. При сложившемся негатив-

ном отношении к органам власти в целом реализация данного принципа, на наш взгляд, очень сомнительна.

Несколько принципов проводят разграничение деятельности общественного контроля и политических партий. В частности, закрепляется принцип «соблюдения нейтральности субъектами общественного контроля, исключающей возможность влияния решений политических партий на осуществление общественного контроля». Безусловно, это призвано сделать контроль более объективным, исключив влияние политических сил. Однако опять же назревает вопрос: кто и каким образом будет контролировать соблюдение данного принципа, а также какие санкции будут применимы к нарушителям.

При рассмотрении законопроекта исследователи указывали на необходимость включения в систему принципов общественного контроля достаточное информационное обеспечение [1], которое по сути предполагает также и доступ к информации. Право на доступ к информации является ключевым элементом общественного контроля, который в свою очередь представляется действенным механизмом борьбы с негативными социальными явлениями, в том числе и с коррупцией. О.А. Околеснова справедливо отмечает, что условия, при которых значительная часть информации о деятельности органов власти остается недоступной для общества, создают благотворную почву для коррупционных проявлений, а также снижают эффективность борьбы с ними [6].

В заключение добавим, что акты, принимаемые непосредственно организациями общественного контроля, включают отдельные принципы, не содержащиеся на уровне федерального законодательства, например, такой, как доказательность, суть которого состоит в том, что результаты общественного контроля должны быть закреплены фактами и оформлены документально [4]. Возникает вопрос: до какой степени можно расширять систему принципов общественного контроля и вводить дополнительные требования или ограничения к данной деятельности.

Таким образом, проведенный нами анализ системы принципов общественного контроля выявил некоторые проблемные вопросы, требующие скорейшего разрешения, что позволит сформировать эффективный механизм общественного контроля.

Список литературы

1. Арутюнян Р.Э. Конституционно-правовой статус институтов общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011.
2. Бабушкин А. Принципы общественного контроля // Российский вестник общественного контроля. 2013. № 3.
3. Зубарев С.М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. 2011. № 5.
4. Кодекс общественного контролера – участника Общероссийского общественного движения в защиту прав и интересов потребителей «Объединение потребителей России» (Утвержден Центральным Советом Объединения потребителей России 10 марта 2012 г.) // www.potrebittel-russia.ru.
5. Огнева Е.А. Общественный контроль в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2015.
6. Околеснова О. А. Информационно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – М., 2014.
7. Полищук М.С. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2012.
8. Лукьяненко В.В. Оказание бесплатной юридической помощи в клиниках: система обеспечения качества // Юридическая клиника как индикатор общественной оценки качества юридического образования. Материалы Международной научно-практической конференции. – М.: Международный юридический институт, 2014. С. 111.
9. Лукина Ж.А. Борьба с коррупцией: перспективы применения конфискации имущества // Молодые ученые. 2013. № 4. С. 87–92.

Система органов общественного контроля за деятельностью органов власти

The system of organs of public control over activity of authorities

Дургарян Карина Варужановна,

преподаватель кафедры общепрофессиональных и специальных правовых дисциплин Смоленского (г. Смоленск) филиала ОЧУВО «Международный юридический институт» kvd_90@bk.ru

Durgaryan Karina V.,

Smolensk (the city of Smolensk) branch «International Law Institute» lecturer of department General and special legal disciplines kvd_90@bk.ru

Аннотация: статья посвящена исследованию теоретических основ общественного контроля за деятельностью органов публичной власти. Автор рассматривает систему органов, осуществляющих общественный контроль по российскому законодательству.

Abstract: the article concerns research of theoretical fundamentals of public control of activities of agencies of public power. The author considers the system of organs exercising public control under Russian law.

Ключевые слова: общественный контроль, гражданское общество, контроль, система органов.

Keywords: public control, civil society, control, system of organs.

В ст. 1 Конституции Российской Федерации сказано, что «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления».

В любом правовом государстве власть должна быть подчинена закону, что достигается только путем контроля над ней, в том числе и со стороны общества. В процессе формирования институтов правового государства происходит формирование гражданского общества. В.О. Лучин и Н.А. Боброва отмечают: «Способность общества к контролю над

властью – признак гражданского общества. Только контроль, приобретая правовые формы, способен подчинить власть праву, и только при условии существования гражданского общества государство оказывается «под правом», становится «правовым» [4].

Термин «контроль» в практической деятельности встречается довольно часто. Все авторы, исследующие проблемы управления, затрагивают принципы, цели, задачи, функции, компетенцию контрольных органов. Вместе с тем также часто обращение к понятию контроля не способствует его единому пониманию. Авторы определяют его по-разному: как средство, фактор, форму, элемент, функцию, деятельность, систему, регулятор, институт, метод и т.д.

В качестве общего знаменателя можно лишь сказать, что общее определение контроля – это наблюдение в целях проверки исполнения правовых норм или управленческих решений, в целях наблюдения за тем или иным явлением [1].

В существующих научных доктринах содержание системы контроля обычно ограничивается совокупностью контролирующих органов и образует стандартную схему: субъект контроля – объект контроля – формы и методы контроля. По мнению С.М. Зубарева, системная модель любого социального контроля, и общественный контроль здесь не является исключением, значительно сложнее. Она не сводится только к взаимодействию указанных элементов, а включает статические, технологические и процессуальные компоненты.

К статичным элементам системы контроля относится его организационно-функциональная структура (подсистема), так как обладает большим постоянством и стабильностью и тем самым обеспечивает гомеостазис всей системы контроля, тогда как содержание ее технологической (механизм контроля) и процессуальной (процесс контроля) подсистем более динамично и мобильно, что позволяет оперативно корректировать контрольную деятельность с учетом изменяющейся обстановки [3].

Ю.А. Тихомиров считает, что проблема соотношения государства и общества имеет множество граней. Институты общественного контроля можно разделить на несколько групп: институты, непосредственно выполняющие функцию общественного контроля, – политические партии, общественные объединения, профсоюзы, саморегулируемые организации, творческие союзы; институты, выявляющие общественное мнение, – средства массовой информации, общественные

экспертные советы при органах власти (Общественный экспертный совет при Счетной палате РФ), Уполномоченный по правам человека. Формы общественного контроля могут быть самыми разнообразными. Некоторые из них закреплены законодательно (независимые экспертизы, публичные слушания, рассмотрение вопросов на заседаниях общественных советов), другие – на подзаконном уровне. Важной формой общественного контроля является направление гражданами обращений в органы местного самоуправления и государственной власти.

С.М. Зырянов полагает, что общественный контроль, составляющий в совокупности с государственным и муниципальным контролем систему социального контроля, все больше привлекает внимание юридической науки. Его субъект – институты гражданского общества: общественные объединения (профсоюзы, политические партии, различные общества, в том числе общества защиты прав потребителей, общества по интересам и др.), общественные организации (правозащитные и иные, например «РосПил» Навального), средства массовой информации (с множеством новых форм, развивающихся в сети Интернет), общественные палаты и советы, отдельные граждане.

Субъекты общественного контроля, как правило, возникают самостоятельно, по инициативе граждан, хотя сегодня отмечается преобладание субъектов, формируемых по принципу «сверху», – общественные палаты, советы и комиссии. Для них государство создает особые условия, одновременно ограничивая независимых субъектов. Однако необходимо помнить, что создание институтов гражданского общества «сверху» ведет к их формализации и к профанации сути общественной деятельности [7].

Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в ежегодном Послании Федеральному Собранию указывалось на необходимость широкой общественной дискуссии в современной России, причем с практическими результатами, когда общественные инициативы становятся частью государственной политики и общество контролирует их исполнение. Все законопроекты, ключевые государственные решения, стратегические планы должны проходить гражданское, так называемое «нулевое», чтение с участием НКО, других институтов гражданского общества [6].

В реализации обозначенных задач центральное место должен занять общественный контроль. Федеральный закон от 21 июля 2014 г.

№ 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», проект которого широко обсуждался не один год, наконец-то принят. Сегодня он является серьезным достижением во взаимодействии государства и гражданского общества, на которое возлагаются большие надежды.

Стоит отметить, что гл. 2 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» посвящена статусу субъектов общественного контроля. К последним отнесены Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Для осуществления общественного контроля могут создаваться общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля, иные организационные структуры. Полномочия, порядок организации и деятельности общественных инспекций и групп должны определяться федеральными законами, законами субъектов Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами [5].

Деятельность перечисленных общественно-государственных структур в целом позитивно воспринята как обществом, так и властью, что, по всей вероятности, послужило основанием для включения в перечень субъектов общественного контроля (ст. 7 законопроекта) Общественной палаты Российской Федерации, общественных палат субъектов Российской Федерации, общественных палат (советов) муниципальных образований, общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, общественных советов при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, в общественном контроле в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, смогут участвовать: 1) общественные наблюдательные комиссии; 2) наблюдательные советы; 3) общественные инспекции; 4) группы общественного контроля; 5) иные организационные структуры общественного контроля.

Нетрудно заметить, что большинство из субъектов общественного контроля уже создано и функционирует при поддержке государства. Вместе с тем роль государства в процессах становления института общественного контроля должна быть не более чем вспомогательной.

Нельзя забывать, что именно государство является объектом общественного контроля и такое положение может привести существенную долю субъективизма в построение данного института. Государство, вмешиваясь в процесс спонтанного возникновения гражданских самоорганизационных образований, выделяя для них материальную базу и создавая регулятивные механизмы, неизменно берет эти структуры под контроль, разрушая их самоорганизационную основу. А ведь смысл таких образований не только в том потенциале критичности по отношению к власти, который они имеют в силу самой своей природы, но и в той возможной поддержке власти, которую они могут оказать в силу все той же своей неформальной сплоченности и наличия неформальных механизмов влияния на людей.

Поэтому вызывает удивление отсутствие в указанном перечне первосубъектов общественного контроля – граждан и их объединений. Хотя в ст. 3 не только закреплено право участия в общественном контроле граждан как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, но и достаточно подробно раскрыты возможности реализации этого права.

Отсутствие граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в перечне субъектов общественного контроля в силу указания ст. 4 о том, что «под общественным контролем в настоящем Федеральном законе понимается деятельность субъектов общественного контроля», может фактически вывести их как из поля действия закона, так и из сферы общественного контроля в целом. Это противоречит и действующему отечественному законодательству, и сложившейся контрольной практике[2].

Подводя итоги, необходимо отметить, что в целом многие положения теории контроля легли в основу Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», с принятием которого эффективность общественной контрольной деятельности, безусловно, должна возрасти. Указанные недостатки относительно субъектного состава участников общественного контроля вызваны такими проблемами, как новизна и дискуссионность в связи с принятием федерального закона, и они могут быть устранены в ходе дальнейшей законотворческой работы.

Список литературы

1. Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // Юридический мир. 2010. № 3. С. 32–39.
2. Зубарев С.М. Система общественного контроля за деятельностью органов публичной власти//Административное право и процесс. – 2014. № 10.
3. Зубарев С.М. Общественный контроль за деятельностью органов государственной власти в условиях модернизации России: Монография / Под ред. Зубарева С.М. – М.: Финуниверситет, 2011.
4. Лучин В.О., Боброва Н.А. Конституционный строй России: основные политико-правовые характеристики // Право и политика. – 2003. № 10. С. 27.
5. Михеева Т.Н., Михеев Д.С. Правовой вектор в развитии общественного контроля // Юридический мир. 2014. № 9. С. 16–19.
6. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. // Российская газета, № 282, 13.12.2013.
7. Стародубова О.Е. Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 130–136.
8. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. 23.07.2014. № 163.

К вопросу о газетной критике в системе общественного контроля 1870–1880 гг. XIX в.

The question of newspaper critics in the system of public oversight 1870–1880 h years XIX century

Локтева Светлана Александровна,

кандидат филологических наук, зав. кафедрой ОГиЕНД Смоленского (г. Смоленск) филиала Международного юридического института

Lokteva Svetlana A.,

candidate of philological science Smolensk (the city of Smolensk) branch «International Law Institute s.lokteva @ mail.ru

Аннотация: в представленной статье рассматриваются возможные подходы к анализу газетной критики 1870–1880-х гг. XIX в. Автор проводит анализ проблем, связанных с интерпретацией газетных критических статей, составом критиков.

Abstract: in the present article deals with possible approaches to the analysis of newspaper criticism 1870-1880h of the XIX century. The author analyzes the problems associated with the interpretation of critical newspaper articles, the composition of the critics.

Ключевые слова: газетная критика; периодическая печать; критические циклы.

Keywords: newspaper critic; periodicals; critical cycles.

Как известно, начало последней трети XIX в. характеризуется изменением системы периодической печати, новым составом критиков, что наглядно отражало глубинные процессы, происходящие в литературной и общественной жизни тех лет. Увеличение количества изданий повлекло за собой и увеличение числа людей, занимающихся литературной критикой и публицистикой профессионально, что, в свою очередь, требовало писать много не по собственной творческой инициативе, а по требованиям злобы дня и настоятельным нуждам редакции. Профессиональная деятельность критиков стала требовать эн-

циклопедических знаний, так как им приходилось высказываться по самым разным вопросам – философским, экономическим, социологическим, нравственным, литературным и другим. Подобная особенность работы критика не нова: универсальностью и тематики, и содержания отличались статьи и Н.И. Надеждина, и В.Г. Белинского, и С. Шевырева, и Н.А. Добролюбова, и Н.Г. Чернышевского, освещавших не только проблемы критики как таковой, но и проблемы социологии, эстетики, философии.

Исследователей данный исторический период в развитии русской критики привлекает именно сложными структурными изменениями, расширением связей критики с другими науками, особенно естественными, усложнением методологических принципов. Границы профессиональной критической деятельности размываются, как, впрочем, и само понятие критики, происходит соединение различных форм деятельности в одной статье: и научной, и художественной, и публицистической, и критической. Интересно, что именно в это время на поприще критики активно выступают юристы А. Градовский, К. Кавелин, Н. Арсеньев, математик П. Лавров и многие другие, а профессиональные критики активно интересуются естествознанием, медициной, психологией, социологией и экономикой.

В 1870-е гг. XIX в. усиливается роль газетной литературной критики, в то время как до 1870-х гг. литературной критике уделяли внимание лишь некоторые газеты, такие как «Северная пчела», «Литературная газета», «Молва». Причина не только в бурном росте числа газет, количества тиражей, но и в оперативности, доступности, более широком круге читателей. Например, А. Скабичевский, известный и журнальный, и газетный критик, вспоминал, что именно газета увлекала его «перспективой быть ежеминутно на чеку ежедневных злоб дня, откликаться так или иначе на каждую приходящую мелочь». Газетная критика привлекала и Ф. Достоевского, и М. Щедрина, и Г. Успенского, и Н. Михайловского, и Л. Маркова, и Н. Шелгунова.

Для газетной критики становится главным откликаться на то, что происходило в течение недели, вчера или на днях, она не ставит глобальных теоретических проблем, как журналы и альманахи, она дает оценку случившемуся, заинтересовывает читателя, раскрывает по первому впечатлению эстетический и общественный смысл только что опубликованного произведения или литературного события.

Таким образом, газетная критика оказывается своеобразной «передовой», раскрывающей непосредственность и оперативность откликов на каждое новое литературное произведение или событие литературной жизни, а это дает определенный «срез» художественного и общественного сознания того времени. Как подтверждение вышесказанному, газетные отклики на публикацию очередных глав «Анны Карениной», «Нови», на выход первого номера журнала «Слово» и так далее.

Анализируя газетную критику, необходимо учитывать программу и направление газеты, сферу ее функционирования (газета провинциальная, московская, петербургская или общероссийская), круг читателей (широкая публика, деловые люди, интеллигенция, чиновники), роль критики в контексте издания и в контексте литературных дискуссий того времени; какие критики сотрудничают в газете, их влияние на общее направление издания.

Отдавая предпочтение какой-либо газете, выписывая или покупая ее, читатель XIX в. выбирал таким образом своего автора, единомышленника: основательные статьи Е. Маркова, литературные очерки В. Буренина, передовицы М. Каткова или А. Суворина и так далее. Своеобразие же газеты определялось, прежде всего, ее направлением, оперативностью, способностью широко и доступно отразить те проблемы, которые волнуют ее читателей, а это в свою очередь определяло все то, что входит в контекст газеты: выбор и взаимосвязь рубрик и отделов, жанровую систему газетных публикаций, формы диалога с читателем, способы подачи материала.

Традиционный интерес читателей к литературным дискуссиям, новым произведениям, привычка искать в критике ответы на вопросы, поставленные жизнью, – это требовало высокого уровня газетных критических статей, и многие периодические издания старались соответствовать заданному уровню, освещать широкий круг теоретических и культурологических проблем.

В газетах большей популярностью пользовались критические циклы, появившиеся под одним названием, в определенные дни. Так, например, в «Биржевых ведомостях» с 1876 г. А. Скабичевский в течение нескольких лет под псевдонимом «Заурядный читатель» вел цикл «Мысли по поводу текущей литературы»; А. Суворин вел критико-публицистические циклы «Недельные очерки и картинки», публиковавшиеся в «Санкт-Петербургских ведомостях», позже в «Новом времени», Г. Ларош в «Голосе» (1976 г.) выступал с «Литературой и

жизнью»; В. Воронцов в «Неделе» (1882 г.) опубликовал «Критические очерки», В. Чуйко в «Новостях» (1883 г.) писал «Литературную хронику» и так далее. Некоторые авторы позволяли себе менять и собственный псевдоним, и название цикла статей. Так, например, Арс. Введенский в «Русских ведомостях» (1883 г.) вел цикл «Литературные письма», но с 27 ноября он взял псевдоним «Аристархов» и поменял название своей рубрики на «Очерки литературы».

Газетная критика 1870–80-х гг. XIX в. представляет огромный материал для исследователей русской критики, это этап с особой жанровой системой, сферой функционирования и составом критиков, который оказал решающее влияние на все дальнейшее развитие русской критики как газетной, так и журнальной.

Российское общество и коррупция

Russian society and corruption

Редков Сергей Константинович,

кандидат педагогических наук, доцент
Ивановского филиала Международного
юридического института

Крупнова Татьяна Борисовна,

студентка 4-го курса Ивановского фи-
лиала Международного юридического
института

Redkov Sergey K.,

Ph.D., Associate Professor of Ivanovo
branch International Law Institute

Krupnova Tatiana B.,

4th year student of Ivanovo branch Interna-
tional Law Institute

Аннотация: статья посвящена осмыслению взяточничества как социально-исторического явления российского общества. В содержании приводятся примеры отношения к взяточничеству русских мыслителей

нового времени, а также юридический анализ современного антикоррупционного законодательства.

Annotation: The article is devoted to the understanding of bribery as a socio-historical phenomenon of the Russian society. In the content examples relation to the bribery of Russian thinkers of new time, as well as a legal analysis of the current anti-corruption legislation.

Ключевые слова: взяточничество; акциденция; злоупотребление служебным положением; превышение должностных полномочий; кормление; государственное управление; культурные традиции; культуuroбразующая нация.

Keywords: bribery; accident; abuse; abuse of authority; feeding; governance; cultural traditions; cultural nation.

Взяточничество – сложное, многогранное явление, имеющее юридически-правовое, историческое, социологическое, нравственное и культурологическое измерение. История взяточничества теряется в глубине веков. Однако современное смысловое значение взяточничества связано с новым временем истории России.

После смерти Петра Великого российская элита почувствовала себя освобожденной от тирании самодержавного кесаря, который сам более радел о пользе государства, нежели о личной, и того же требовал от своих подданных, невзирая на ранги.

Наступила эпоха дворянской вольности – Елизавета отменила смертную казнь, Екатерина даровала вольности дворянству, временщики грабили казну. Соответственно мздоимство и казнокрадство процветало на всех уровнях государственного управления.

Административное устройство и правоотношения, выстроенные Петром по образцу шведского городского права, попав на российскую почву, приобрели уродливые формы. Запутанная бюрократизация управления, созданные многочисленные надзорные органы управляемы были лишь страхом перед императором. Когда страх улетучился, государственное управление стало доходным местом и взяточничество стало обыденным явлением.

Родоначальник русской трагедии и русской комедии Александр Петрович Сумароков (1718–1777 гг.) в своей пародии «Письмо о некоторой заразительной болезни», написанной в 1759 г., называет взятку латинским термином «акциденция», давая понять, что именно это название является распространенным среди привилегированного со-

словия. «У дедов наших было имя сей болезни взятки, а мы, просветившиеся учением, даем ей имя латинское Акциденции» [2, с. 237].

А.П. Сумароков увязывает развитие взяточничества с «подьячими кормчей конторы» в связи с введением винной монополии Петром I (указы 1705, 1712 гг.). «Усилилась она тогда, как на Каменном мосту в Москве зачалася винная продажа» [2, с. 237].

В середине XVIII в. винная монополия являлась привилегией дворянского сословия, что делало его экономически независимым от самодержавной власти. При этом само государство несло колоссальные потери в виде недополученных доходов в казну. Подьячие же занимались составлением различных документов, связанных с откупам.

Далее по тексту Сумароков уверяет, что взяточничество, более страшный порок, нежели мошенничество. «Подьячий сей болезни, которая ныне под именем Акциденции распростерлася, имел уже некоторые припадки, а скорбь сия слыла еще тогда шильничеством» [2, с. 237].

Шильничать – мошенничать, плутовать, жилить, обманывать, натягивать в свою сторону [1, с. 340]. В свою очередь, значение *жилить* в словаре В.И. Даля определяется через значение слова *жила*, т.е. неправедный стяжатель [1, с. 653].

Далее писатель продолжает сравнение: «Шильничество так мало перед Акциденцією, как мошенничество перед грабительством». Переводя на современный русский уголовно-правовой язык, шильничество представляет собой норму ч. 3 ст. 159 УК РФ («Мошенничество, совершенное с использованием служебного положения»), а акциденция норму ст. 285 УК РФ («Злоупотребление должностными полномочиями»).

Завершает свою пародию А.П. Сумароков неутешительным прогнозом: «Язва акциденции день ото дня преужасно размножается, и число больных неописано велико, а ежели не употребятся к тому способы, чтоб оную болезнь истребить, так последует неизлечимое разоренье» [2, с. 239].

Историю развития акциденции в ироничной форме изобразил Михайла Дмитриевич Чулков (1744–1792 гг.) в сатире 1789 г. из сборника «Словенские сказки» под названием «Драгоценная щука». Писатель проследил путь развития взяточничества от посула до акциденции. «По древнему названию посул, по-нынешнему взятки, а по иностранному акциденция когда начало свое восприняла, в том все ученые

между собой несогласны, да и в гражданской истории эпоху сию не скоро сыскать возможно; а потому нельзя и достоверно утвердить, какой народ преимущество в том изобретении взять должен.

Не заимствуя в истории других государств, удовольимся мы бытием дел и случаев отечества. В древние времена позволены были у нас взятки, что доказывается челобитными, подаванными от тех людей, которые желали определиться в город воеводою, в них писали обыкновенно: «Надежа-государь, отпусти в город покормиться». А потом и от дел акциденция была дозволена» [2, с. 417] .

То есть мы видим, что взяточничеству в постпетровскую эпоху доминирующие сословия пытались придать благообразную форму, что и высмеивается в сатире М.Д. Чулкова.

Кстати сказать, слово *акциденция* в переводе с латыни означает случайное, переходящее состояние, несущественное свойство предмета [3, с. 25].

Следовательно, взятка представляет собой некую случайность, которая может произойти с каждым, «ибо человек слаб ибо человеци суть».

Однако взяточничество настолько вредило государствоустройству и развращало российское общество, что писатели считали своим гражданским долгом поднять на острие сатиры чиновников-мздоимцев.

В.В. Капнист (1758–1823 гг.) в комедии «Ябеда» (1794 г.) в образе Хватайко высмеял прокурорское сословие:

Бери, большой тут нет науки,
Бери, что только можно взять,
На что ж привешены нам руки,
Как не на то, что б брать [4, с. 186].

В этом проявилась большая смелость писателя, так как институту прокуратуры Екатерина II придавала особое значение, считая прокурора совестью общества. А тут такое откровение: общество устало от подобной совести.

Таким образом, мыслящие представители дворянского сословия яростно сопротивлялись вживанию в российскую правовую культуру коррупции, формировали негативное отношение к мздоимству, стяжательству, препятствовали моральному оправданию этого негативного явления, называя вещи своими именами. Не акциденция, а взятка, которая хуже разбоя и мошенничества.

В современном российском обществе коррупционные проявления практически не изменились.

Согласно Федеральному закону от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О противодействии коррупции» под коррупцией понимается злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

Основой коррупции является взяточничество – многогранное явление, охватывающее основные культурологические факторы, такие как уровень и состояние массовой и правовой культуры.

Предметом взяточничества является взятка. Статьей 290 УК РФ взятка может быть в виде денег, ценных бумаг, иного имущества либо в виде незаконных оказания ему услуг имущественного характера, предоставления иных имущественных прав за совершение действий (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо если оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям.

Не вдаваясь в глубокий юридический анализ состава преступления, можно с уверенностью сказать, что в законодательном определении нашли свое отражение исторические и цивилизационные основы исследуемого явления.

В ст. 290 УК РФ обозначены и взятка-мздоимство (ожидание вознаграждения за свою работу) и взятка-лихоимство (получение вознаграждения за незаконные действия).

Подобная правовая культура явилась результатом российского пути государствоустройства. Этот путь свои векторы устремил к Византии, т.е. к Востоку, который, как известно «дело тонкое».

В восточно-деспотийной традиции получать дары и одаривать власть при осуществлении своих гражданских прав и обязанностей.

Эти же культурологические смыслы проникли и в систему российского государственного управления. Вспомним так называемые кормления, акциденции и т.д.

Подобная правовая культура не могла не отразиться на массовой культуре, что отразилось в русском народном творчестве. Так, в сказке «Гуси-лебеди», волшебные помощники – яблоня, печка, река – сельские берега – ничего не делают даром для Аленушки и братца Иванушки.

Я специально примитивизирую сказочные символы, чтобы отразить народное восприятие сказки. Конечно же, употребление Аленушкой навязанных волшебными помощниками продуктов является приобщением к некому таинству, которое спасает от угрозы, в данном случае от Бабы-Яги.

Однако смущает синтаксическая конструкция предложения даров: «Отведай, Аленушка, моих ржанных пирожков, тогда укажу, куда гуси-лебеди полетели». Помощь оказывается явно со стяжательской семантикой «ты – мне, я – тебе». Кстати сказать, это не характерно для русской духовной традиции. Для русского народа нравственно близким является бескорыстная помощь попавшим в беду. Даже сейчас, в наше время, можно наблюдать, как в заснеженном городе незнакомые друг другу люди, не сговариваясь, помогают вытаскивать машину из сугроба и не ждут за это благодарности. Надеюсь, что это не атавизм.

Петр I пытался изменить государственный коррумпированный порядок, заимствовав систему шведского городского права. Но это не помогло, произошло лишь забюрократизирование аппарата управления.

С тех пор такое явление, как коррупция, мутировало и перестало замыкаться лишь на взяточничестве, и стало представлять собой то общественное зло, которое и обозначено в ФЗ «О противодействии коррупции».

В качестве первой меры профилактики коррупции Закон предлагает формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению.

Однако, формирование соответствующей правовой культуры необходимо начинать с законодательства.

Если мы сравним ответственность взяточполучателя (ст. 290 УК РФ) и ответственность взяткодателя (ст. 291 УК РФ), то к последнему государство относится снисходительнее, по-отечески. И санкции мягче, и примечание-лазейка.

Если, мы хотим сформировать негативное отношение к коррупции, то в первую очередь необходимо бить взяточдателя. Это он искуситель, это он Мефистофель, это он провокатор.

В этом вопросе главное – не переусердствовать. Ведь наша Россия многонациональна, ее населяют народы с различными культурными традициями, в том числе и с восточными, где одаривание является благопристойным поведением.

Вместе с тем необходимо вести длительную кропотливую работу по отучению населения ожидать дополнительного вознаграждения за свой труд.

Заново приводить индивидуалистов к соборности, к осознанию принадлежности к единой, многонациональной, культуuroобразующей нации.

Список литературы

1. Даль В.И. Большой иллюстрированный словарь русского языка. – М., 2008. 349 с.
2. Западов В.А. Русская литература XVIII в. 1700–1775: Хрестоматия. Учеб. пособие / Сост. В.А. Западов. – М., 1979. 447 с.
3. Словарь иностранных слов. – М., 1989. 624 с.
4. Федоров В.И. История русской литературы XVIII в: Учебник для студентов пед. ин-тов. – М., 1982. 335 с.

**Взаимодействие Уполномоченного по правам
ребенка в Смоленской области
с некоммерческими организациями
и представителями общественности в целях
соблюдения прав несовершеннолетних
(из опыта работы)**

**Interaction of the Ombudsman for Children's Rights in the
Smolensk region with non-profit organizations and the public
in order to comply with the rights of minors (from experience)**

Борисова Юлия Андреевна,

ведущий специалист отдела по защите
прав и интересов ребенка аппарата
Уполномоченного по правам человека
в Смоленской области, г. Смоленск

Borisova Julia A.,

a leading specialist Department for the pro-
tection of rights and interests baby Om-
budsman Human Rights in the Smolensk
region, Smolensk

Аннотация: статья посвящена исследованию проблем защиты прав ребенка государственными и общественными организациями. Автор рассматривает систему органов, осуществляющих общественный контроль за соблюдением прав несовершеннолетних.

Abstract: the article investigates the problem of protection of children's rights by state and public organizations. The author considers the bodies exercising public control over the observance of the rights of minors.

Ключевые слова: общественный контроль, гражданское общество, контроль, система органов.

Keywords: public control, civil society, control, system of organs.

Несмотря на предпринимаемые на федеральном и региональном уровне меры по охране и защите детства, несомненно, вопрос соблюдения прав несовершеннолетних не теряет своей актуальности.

В настоящее время защиту прав ребенка осуществляют многие государственные и общественные организации: комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы социальной защиты и учреждения социального обслуживания, специализированные учреждения для несовершеннолетних, органы управления образованием, органы управления здравоохранением и учреждения здравоохранения, органы внутренних дел и др. Часто данные структуры действуют разобщенно и остро нуждаются в координации взаимодействия [1]. Молодой для правозащитной системы Российской Федерации институт Уполномоченного по правам ребенка нередко выступает таким координатором. Детские омбудсмены работают в России уже более 10 лет. Должность регионального Уполномоченного по правам ребенка создана в Смоленской области 1 апреля 2010 г. Уполномоченный по правам ребенка находится в структуре аппарата Уполномоченного по правам человека в Смоленской области и руководствуется в своей деятельности Законом Смоленской области от 10.04.1998 № 7-з «Об Уполномоченном по правам человека в Смоленской области». Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействия) государственных органов Смоленской области, органов местного самоуправления и их должностных лиц [2].

Несмотря на то, что уполномоченный по правам ребенка относится к государственным правозащитным институтам, наша деятельность не возможна без тесного взаимодействия с некоммерческими организациями и представителями общественности. Учитывая специфику правового статуса и компетенции уполномоченного, в данной статье пойдет речь не об общественном контроле в конкретном понимании Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [3], а именно о сотрудничестве по вопросам защиты прав несовершеннолетних.

В соответствии со ст. 20 Закона Смоленской области от 10.04.1998 № 7-з «Об Уполномоченном по правам человека в Смоленской области» [4] при Уполномоченном по правам человека создан Экспертный совет по вопросам прав и свобод человека и гражданина. Он состоит из авторитетных лиц, имеющих необходимые познания в этой сфере. В его состав входят представители органов исполнительной, законодательной ветвей власти, члены научного сообщества, представители некоммерческих организаций, таких как Смоленское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России»,

правовой центр «Мемориал», региональное отделение благотворительного фонда социальной помощи детям «Расправь крылья!», областной Совет женщин и Комитет солдатских матерей. В соответствии с положением об Экспертном Совете, заседания созываются по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал [5]. На заседаниях Совета проводится анализ материалов правоприменительной практики и соблюдения в Смоленской области прав и свобод человека, рассматриваются наиболее значимые обращения Уполномоченного в органы государственной власти и органы местного самоуправления, дается экспертная оценка материалов и выводов для ежегодных и специальных докладов Уполномоченного, вносятся предложения по совершенствованию федерального и областного законодательства о правах человека.

Так, на основании решения Экспертного совета по вопросам прав и свобод человека и гражданина от 20 мая 2014 г. создана рабочая группа для разработки Концепции социальной адаптации и социализации выпускников интернатных организаций Смоленской области, а также комплекса первоочередных мер по ее реализации. В состав рабочей группы вошли члены Экспертного совета, представители органов исполнительной власти Смоленской области, общественных организаций, члены Общественной палаты Смоленской области. По согласованию приняли участие сотрудники прокуратуры Смоленской области, Благотворительного фонда социальной помощи детям «Расправь крылья!», автономной некоммерческой организации Центр социально-психологической помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, «Ради будущего» и Смоленской Епархии. Актуальность разработки концепции обусловлена необходимостью создания в регионе сети служб постинтернатной адаптации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в целях оказания помощи и поддержки выпускникам детских домов, общеобразовательных школ-интернатов и школ-интернатов специального (коррекционного) образования. При разработке Концепции был обобщен и использован успешный опыт как других регионов, так и собственный, усовершенствованы уже используемые формы деятельности. По итогам деятельности рабочей группы принято решение одобрить разработанную Концепцию совместно с планом первоочередных мероприятий по ее реализации. В настоящее время Концепция находится на рассмотрении в Администрации Смоленской области.

В соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» [6] к 2016 г. должны быть полностью ликвидированы очереди в дошкольные образовательные учреждения для детей в возрасте от трех до семи лет. Однако анализ поступающих в наш адрес обращений показывает, что в регионе не решена проблема обеспеченности детей дошкольными образовательными услугами. В этой связи Уполномоченным по правам человека в Смоленской области в мае текущего года запланировано проведение заседания Экспертного совета по вопросам прав и свобод человека и гражданина с повесткой дня «Об обеспечении прав граждан на доступность дошкольного образования в Смоленской области». Его цель – анализ реального состояния проблемы оказания дошкольных образовательных услуг в Смоленской области и поиск путей их разрешения. На заседание приглашены представители органов исполнительной власти в сфере образования и органов местного самоуправления.

В целях защиты прав несовершеннолетних члены Экспертного совета и помощники Уполномоченного на общественных началах, назначенные из активных представителей общественностей, участвуют в выездных проверках детских учреждений, привлекаются в качестве экспертов при рассмотрении наиболее сложных обращений граждан. Неоднократным участником совместных выездов в целях защиты прав детей является директор МБОУ «Средняя школа № 8» г. Рославля, помощник Уполномоченного на общественных началах Т.В. Гайкова. Кроме того, она занимается активной деятельностью по правовому просвещению не только с несовершеннолетними обучающимися, но и с жителями МО «Рославльский район» Смоленской области.

Тесное сотрудничество по защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, ведется с региональным представительством Благотворительного фонда социальной помощи детям «Расправь крылья!», руководитель которого А.В. Паневин также является членом Экспертного совета при Уполномоченном. Часто дети-сироты обращаются в наш адрес, когда вопрос защиты их прав является предметом судебного рассмотрения. В соответствии с областным законодательством Уполномоченный по правам человека в Смоленской области, а следовательно, и Уполномоченный по правам ребенка не являются участниками судебного процесса и не могут представлять чьи-либо интересы в суде. В 2014 г. наиболее показательным был случай,

когда во исполнение решения районного суда об обязанности администрации сельского поселения предоставить жилое помещение по договору социального найма, гр. В., лицу из числа детей-сирот, было приобретено жилое помещение в сельском поселении, где заявительница никогда не проживала. Данный факт, а также понуждение ее заключить договор социального найма приобретенного жилья грубо нарушает права и законные интересы гр. В. как лица из числа детей-сирот. К счастью, благодаря совместным усилиям Уполномоченного по правам ребенка в Смоленской области и при активном участии регионального представительства благотворительного фонда социальной помощи детям «Расправь крылья!» вопрос был решен в пользу заявительницы.

Еще один давний социальный партнер – автономная некоммерческая организация Центр социально-психологической помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, «Ради будущего». Организация оказывает социально-психологическую поддержку детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, в период нахождения в интернатных учреждениях, в постинтернатный период, а также семьям, взявшим на воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Директор Центра «Ради будущего» Н.И. Полушкина в составе рабочей группы участвовала в разработке Концепции социальной адаптации и социализации выпускников интернатных организаций Смоленской области, совместно с сотрудниками аппарата Уполномоченного осуществляет мониторинг состояния проблемы социализации и постинтернатного сопровождения. Данная некоммерческая организация активно развивает волонтерское движение, организует волонтерские фестивали. Н.И. Полушкина является членом Общественного совета при Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка П.А. Астахове.

На наш взгляд, необходимо активно поддерживать граждан, которые кроме основной трудовой деятельности находят силы и возможность заниматься общественной деятельностью. В 2014 г. М.В. Туберозова, заместитель директора МБОУ СОШ № 14 г. Смоленска, помощник Уполномоченного по правам человека в Смоленской области на общественных началах, член Экспертного совета при Уполномоченном по собственной инициативе возглавила региональную инновационную площадку на тему: «Развитие правового пространства в инновационном образовательном кластере». Ранее такая работа велась

ей на муниципальном уровне. Результатом является значительное расширение сети уполномоченных по правам участников образовательного процесса (школьных уполномоченных) в образовательных учреждениях.

С.А. Новикова, директор СОГБУ «Реабилитационный центр для детей и подростков с ограниченными возможностями «Вишенки», также является нашим постоянным социальным партнером не только как должностное лицо государственного учреждения, но и как член Экспертного совета при Уполномоченном по правам ребенка при Президенте Российской Федерации. Она вносит большой личный вклад в правовую помощь детям с ограниченными возможностями, инвалидам молодого возраста и семьям, в которых они воспитываются.

В нашей деятельности нередки случаи взаимодействия с правозащитниками, которые, по терминологии А.Ю. Сунгурова, относятся к самовозникающему, или «grass root», уровню. Это, как правило, обычные люди, не участвовавшие ранее в демократическом движении, но столкнувшиеся с нарушением прав человека на конкретном примере (часто на собственном или своих близких) и сумевшие защитить нарушенные права [7]. Например, активная деятельность по обеспечению наилучших интересов детей с особыми потребностями, родители которых в настоящее время объединились в Смоленскую областную общественную организацию детей-инвалидов и их родителей «Дети – Ангелы – Смоленск», началась с частного обращения в защиту прав ребенка-инвалида. На сегодняшний день члены общественной организации во главе с руководителем Н.А. Богдаевой являются активными участниками межведомственных встреч, совещаний, круглых столов и иных мероприятий, где рассматриваются вопросы реализации прав «особых детей».

Следует отметить, что, к сожалению, взаимодействие с представителями общественности не всегда носит конструктивный характер. На наш взгляд, причин этому несколько. В первую очередь, все еще невысокий авторитет государственных органов. Это приводит к недоверию со стороны граждан, предвзятому отношению и установке о невозможности конструктивного разрешения возникших проблем. Следующей причиной видятся недобросовестные мотивы деятельности некоторых активистов. Вопреки заявленным благим целям, на первый план для них выходит дестабилизация политико-социальной обстановки.

Тем не менее наша общая задача – налаживать плодотворные позитивные контакты с некоммерческими организациями и отдельными представителями общественности, привлекать их как к непосредственной правозащитной деятельности, так и к предупреждающей нарушению прав граждан работе – правовому просвещению. Ведь в каком-то смысле всю практическую деятельность всех правозащитников можно рассматривать как работу по исполнению основного нормативного документа – Конституции Российской Федерации, в которой права человека поставлены на высокий уровень [8].

Список литературы

1. Настольная книга Уполномоченного по правам ребенка: Методическое пособие / Под. ред. Т.А. Алексеевой. – М.: Институт семьи и воспитания РАО, 2010. – 70 с.
2. Закон Смоленской области от 10.04.1998 № 7-з «Об Уполномоченном по правам человека в Смоленской области» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Закон Смоленской области от 10.04.1998 № 7-з «Об Уполномоченном по правам человека в Смоленской области» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Положение об экспертном Совете по вопросам прав и свобод человека и гражданина (утв. приказом Уполномоченного по правам человека в Смоленской области от 12.03.2009 г. №14) // URL: http://upolchel.smolinvest.ru/expert_sovet/polozhenie/ (дата обращения 16.04.2015).
6. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» // СПС «КонсультантПлюс».
7. Сунгуров А.Ю. Участие правозащитных организаций в процессе принятия властных решений // Роль правозащитных НКО в принятии государственных решений и влиянии на общественное мнение / Под ред. Т.И. Виноградовой. – СПб.: Норма, 2005. – 148 с.
8. Сунгуров А.Ю. Указ. соч.

Общественная палата и иные негосударственные образования нижегородской области как субъекты антикоррупционной деятельности

The public chamber and other non-state actors of the Nizhny Novgorod region as subjects of anticorruption activity

Сосенков Ф.С.,

кандидат юридических наук, доцент.

Коломейченко Е.А.,

ст. преподаватель

Sosenkov F.S.,

associate Professor, PhD

Kolomejčenko E.A

art. prep

Аннотация: статья посвящена проблемам борьбы с коррупционными проявлениями при помощи общественных структур и общественного мнения, в частности их влияния на принятие нормативных правовых актов органами государственной власти в субъекте.

Abstract: the article is devoted to the problems of combating corruption manifestations through the influence of public structures and public opinion on the adoption of regulatory legal acts by the public authorities.

Ключевые слова: коррупция, Общественная палата, мониторинг общественного мнения, антикоррупционная деятельность.

Keywords: corruption, the public Chamber, monitoring of public opinion, anti-corruption activities.

В современной России противодействие коррупции приобретает последовательное политическое и правовое обеспечение. За последние годы ратифицирован ряд международных антикоррупционных конвенций, Россия вступила в Группу государств против коррупции (ГРЕКО), реализуется Национальный план противодействия коррупции, принят Федеральный закон «О противодействии коррупции», а также ряд иных нормативных правовых актов, которые имеют специальное

антикоррупционное предназначение. Указанные мероприятия образовали стратегическую линию государственной политики в сфере противодействия коррупции в необходимом ресурсном обеспечении. Несмотря на названные меры, коррупция в системе государственного управления продолжает процветать. Поэтому проблему борьбы с коррупцией необходимо продолжать рассматривать.

В данной связи интерес представляют возможности общественных структур, институтов гражданского общества наряду с государственными органами участвовать в борьбе с коррупционными проявлениями. Указанный вопрос пока нашел небольшое отражение в юридической науке. Уделим в этой связи особое внимание возможностям региональных общественных палат (на примере Общественной палаты Нижегородской области).

Общественная палата Нижегородской области должна возглавить процесс противодействия коррупции в регионе. Все действующие и разрабатываемые законы и нормативные акты будут проверяться на «взяткостность». Это позволит свести к минимуму возможные риски. А принятие дополнений к закону «О противодействии коррупции» даст возможность каждому жителю стать инициатором экспертизы. Такое право, кстати, также передано Общественной палате Нижегородской области и общественным организациям и объединениям.

В соответствии с п. 3 ст. 2 закона Нижегородской области от 31.10.2006 № 132-3 «Об общественной палате Нижегородской области») (далее – Закон) к функциям Общественной палаты Нижегородской области (далее – Общественная палата) отнесено проведение общественной экспертизы проектов законов области. Следовательно, Общественной палате предоставлены определенные возможности воздействовать на качество регионального закона. В законе напрямую не сказано о возможности проведения со стороны Общественной палаты экспертизы действующих законов области. Вместе с тем согласно п. 2 ст. 2 закона Общественная палата осуществляет открытое и гласное обсуждение общественно важных проблем, доводит общественное мнение жителей Нижегородской области до органов государственной власти и местного самоуправления. В круг таких общественно важных проблем, безусловно, могут попасть и вопросы коррупции.

Эффективная борьба с коррупцией невозможна без знания ее реального состояния, механизмов, конкретных причин и условий возникновения и существования.

В связи с этим по поручению межведомственного координационного совета по противодействию коррупции при Губернаторе Нижегородской области в 2013 г. в регионе был проведен антикоррупционный мониторинг общественного мнения, в ходе которого изучалось отношение к коррупции муниципальных служащих, предпринимателей и жителей Нижегородской области.

Целями антикоррупционного мониторинга являлись изучение уровня коррупции в регионе и ее восприятия муниципальными служащими; выявление наиболее коррупциогенных и взяточемких структур, а также причин и условий, способствующих коррупционным проявлениям; определение на основе полученных данных основных направлений противодействия коррупции на территории Нижегородской области в сфере муниципального управления.

Большая часть опрошенных (37,6%) рассматривают коррупцию как использование служебного положения в личных целях, 34,6% респондентов считают, что это – получение взятки, 22,1% – хищение бюджетных средств, 5,5% – недобросовестное исполнение должностных обязанностей и 1,1% опрошенных рассматривают коррупцию как нечто иное, не раскрывая при этом его смысла.

Большинство респондентов отметили, что им приходилось сталкиваться с недобросовестным исполнением должностными лицами своих обязанностей. При этом постоянно встречались с недобросовестностью должностных лиц 9,6% опрошенных, иногда – 45,7%, очень редко – 21,7%, никогда – 23,0%. Следует отметить, что со времени проведения предыдущего анкетирования государственных и муниципальных служащих, проведенного в 2010 г., более чем на 25% возросло число респондентов, отмечающих, что им не приходилось сталкиваться с недобросовестностью чиновников.

Наиболее часто проявления коррупции встречаются в сфере полиции, здравоохранения и образования.

По сравнению с предыдущими опросами имеет место увеличение на 72,5% числа муниципальных служащих, готовых сообщить о себе полную информацию и заявить о фактах коррупции. Количество респондентов, полностью отказывающихся принимать участие в антикоррупционных действиях, существенно снизилось (на 17% – среди служащих в Нижегородской области и на 55% – в г. Н. Новгороде).

При проведении антикоррупционного мониторинга общественного мнения было опрошено 2514 жителей Нижегородской области, которые

отметили достаточно высокий уровень коррумпированности государственных и муниципальных структур. Большинство граждан (92,7%) отметили, что им приходилось сталкиваться с недобросовестным исполнением должностными лицами своих обязанностей.

В целях дальнейшего развития в Нижегородской области системы противодействия коррупции и повышения ее эффективности необходимо продолжать совершенствование нормативной правовой базы Нижегородской области, проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов, учитывать результаты антикоррупционного мониторинга при планировании работы по профилактике коррупции, более активно использовать в этой работе потенциал институтов гражданского общества и средств массовой информации.

В этой связи Общественная палата могла бы повышать качество региональных законов путем разработки (самостоятельно или совместно с привлекаемыми специалистами) законопроектов по проблемам коррупции. В соответствии со ст. 27 закона Нижегородской области «О нормативных правовых актах в Нижегородской области» Общественная палата не названа среди субъектов права законодательной инициативы. Однако она может вносить законопроекты в Законодательное Собрание области через органы или лиц, обладающих таким правом. К ним относятся депутаты Законодательного Собрания области, Губернатор области, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания от Нижегородской области, представительные органы местного самоуправления, имеющие активное избирательное право жители области в количестве не менее десяти тысяч человек и другие субъекты. Сравнение официальных законопроектов с разработанными Общественной палатой законопроектами позволяет увидеть слабые и сильные стороны различных подходов. В настоящее время участие общественных структур предусмотрено только в части антикоррупционного образования и пропаганды, но Общественная палата имеет реальные возможности повлиять на принимаемые региональные законы и дополнения к ним.

Представляется, что Общественная палата не имеет возможности проводить экспертизы всех законопроектов и разрабатывать большое количество альтернативных законопроектов, но в части такого антиобщественного явления, как коррупция, этот механизм должен быть хорошо отточен. Речь здесь идет о том, чтобы сконцентрировать об-

щественное внимание на наиболее важных вопросах, требующих правовой регламентации в пределах региона.

Список литературы

1. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17.07.2009 №-172 ФЗ (в ред. от 21.11.2011) // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609; 2011. № 48. Ст. 6730.

2. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ (от 21.11.2011) // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228; 2011. № 48. Ст. 6730.

3. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 №-96 // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

4. Закон Нижегородской области от 31.10.2006 № 132-3 «Об общественной палате Нижегородской области».

5. Средства противодействия коррупции ищут власть, бизнес и силовики // Российская газета. Приволжье. 2015. 6 мая.

Неправительственные организации в российской правовой среде

Non-governmental organizations Russian legal environment

Поляков Александр Иванович,

аспирант Международного юридического
института

Polyakov Alexander Ivanovich,

post-graduate student «Law Institute»

Аннотация: в статье исследуются сложившиеся в отечественном правоведении подходы к толкованию дефиниции «неправительственная общественная организация».

Ключевые слова: неправительственная организация; деятельность неправительственных организаций; специфические признаки неправительственных организаций; позиционирование общественных неправительственных организаций.

Annotation. The article analyzes approaches to interpretation of non-government organization definition that have developed in today's jurisprudence.

Keywords: non-government organization, NGO's operation, NGO's specific features, social NGO's positioning.

По мнению российских исследователей, в правоведении нет четкого определения дефиниции «неправительственная организация». В то же время в юридическом и политическом лексиконе понятие «неправительственная организация» ассоциируется с традиционной формой обобщения неопределенного круга организаций. В рекомендациях Комитета министров государств – членов Совета Европы говорится, что «термин «неправительственная организация» может охватывать широкий круг органов, чья деятельность осуществляется как на территории государств, так и в рамках межправительственных организаций»¹.

¹ Неправительственные организации: понятие и виды. http://i-news.kz/news/2014/12/02/7832568-nepravitelstvennye_organizacii_ponyatie.html

Суть неправительственной организации раскрывается в определяющих аспектах: а) в осуществлении деятельности на добровольной основе; б) в самоуправлении; в) в обязательном членстве в организации; г) в отсутствии намерений получения прибыли; д) в недопущении участия в деятельности организации политических партий.

Неправительственные организации составляют основу гражданского общества, задача которого «быть посредником между гражданами и государством, защищать интересы каждого индивида, представлять их перед лицом власти и общества, осуществлять общественный контроль над деятельностью власти и участвовать в формировании внутренней и внешней политики общества».¹

Появление категории «неправительственная организация» в российской юридической литературе связывают с зарождением новых политических тенденций в конце 80-х гг. XX столетия. Однако среди правоведов того времени данная дефиниция не прижилась. Хотя в международном праве в послевоенный период понятие использовалось довольно часто. В Советском Союзе использовалась дефиниция «общественная организация». Ее содержание определялось как «добровольное, но закрепленное формальным членством объединение советских граждан, которое, будучи построено на основе демократического централизма, самоуправления и самодеятельности, имеет своей задачей в соответствии с законными интересами и правами объединившихся лиц осуществление деятельности, направленной на достижение целей организации, а тем самым одновременно – на участие в коммунистическом строительстве».

В нашем понимании «неправительственная организация – это институт, сформированный в рамках гражданского общества на добровольной основе, не ориентированный на получение коммерческой прибыли, не зависящий от муниципальных или иных органов власти, не обремененный обязательствами перед государством. Его основная деятельность направлена на защиту интересов определенных социальных групп, обеспечение контроля над институтами власти, установление связи между населением и властью, на реализацию общественно значимых проектов, способствующих формированию активной гражданской позиции и социализации граждан»

В дореволюционной российской правовой системе неправительственные организации были интегрированы в структуру благотворительности.

¹ <http://www.nomad.su/?a=3-201412020019>

В советскую эпоху названные институты ассоциировались с системой социального обеспечения и контроля как форма социальной поддержки.

Одной из проблемных задач в форматировании новой постсоветской правовой среды был процесс интеграции в неё неправительственных организаций, которые в шестидесятые годы в СССР сформировали свой диссидентский имидж. Как отмечал Д.А. Землянский, «неправительственные общественные организации вышли на авансцену из недр политического диссидентства, таким образом, унаследовав его политическую культуру. Эти организации возникали стихийно, не имея четкого представления о способах решения своих финансовых, организационных проблем, формах и методах работы, поэтому в настоящее время остро стоит вопрос о теоретической разработке их институциональных основ».¹

Можно с определенной долей уверенности констатировать, что в российском исследовательском сообществе не сложилось единых оценочных суждений в отношении перспектив развития неправительственных организаций в России. Теоретики и практики не могут определиться с согласованием позиций по ряду принципиальных вопросов: участия неправительственных организаций в регулятивной системе государства, определении сфер и областей применения их деятельности, механизма их взаимодействия с государством.

В новейшей российской истории эволюция неправительственных общественных организаций исследователями представляется как многоэтапный процесс, который имеет свою хронологическую специфику. Ю.В. Ботнев определил в развитии отечественного правозащитного движения (ассоциируя его с неправительственными организациями) три основных периода: советский (или диссидентский) период (с 1965 г. по 1985 г.); период «перестройки» (с 1986 г. по 1993 г.); современный период (с декабря 1993 г. до наших дней)².

Мы не разделяем взгляды названного исследователя, так как считаем, что представленная периодизация некорректна. Полагаем, что началом диссидентского движения был XX съезд КПСС (февраль 1956 г.), осу-

¹ Землянский Д.А. Неправительственные общественные организации в политической системе современной России: динамика и позиционирование. Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Краснодар, 2009. С. 7.

² Ботнев Ю.В. Конституционно-правовое регулирование деятельности неправительственных правозащитных организаций в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. С. 12.

дивший культ личности, а также идеологическое наследие Сталина. Данный процесс подтолкнул недовольных репрессиями граждан к скрытым и открытым антисоветским выступлениям. Завершился этот этап в 1989 г. принятием Закона «О выборах народных депутатов РСФСР». Именно он активизировал политическую жизнь страны и снял с обсуждения многие острые вопросы, на которых делали свой имидж диссиденты.

Второй период начался в 1989 г. и закончился в 1993 г. Его характерные признаки связаны с определенными событиями. В частности, 4 октября 1993 г. в Москве произошел разгон Съезда народных депутатов и Верховного Совета России. Б.Н. Ельцин прекратил полномочия Советов всех уровней, а 25 декабря Конституция провозгласила создание независимого государства Российская Федерация, а Б.Н. Ельцин был наделен полномочиями главы государства. Таким образом, в 1993 г. завершился распад СССР, что окончательно выбило почву у протестных настроений у диссидентов, потерявших объект критики.

Первый и второй этапы отличались латентностью, малочисленностью сторонников и неспособностью названных структур оказывать существенное влияние на политический климат государства. Рожденное в середине пятидесятых годов диссидентское направление фактически позиционировалось в СССР как антисоветское, антикоммунистическое движение граждан. Они называли себя правозащитниками, или инакомыслящими. Вся их работа была направлена на критику сталинизма, защиту прав человека и демократии, проведение коренных экономических преобразований, создание открытого, правового государства. В какой-то степени диссидентская мировоззренческая позиция повлияла на перестройку, а к началу девяностых годов диссидентство стало вырождаться, исчерпав свой ресурс. Плюрализм мнений и легализация некоторых идей диссидентства подорвали смысл движения.

Последний этап, начавшийся после 1993 г., наоборот показал возможность неправительственных организаций расшатывать социально-политическую ситуацию внутри государства, вплоть до создания условий дестабилизации его национальной безопасности. Отсюда отношение к неправительственным организациям в большинстве случаев выражается в форме скепсиса и недоброжелательности. Даже в российском законодательстве понятие «неправительственная организация» используется крайне редко, хотя в общественно-политическом, международно-правовом лексическом обороте данное понятие ассоциируется с правозащитной средой.

Место и роль неправительственных организаций в системе гражданского общества и правового государства во многом определяется их функциями. Полагаем, что одной из главных функций является представительство и защита интересов определенной группы граждан в противостоянии с государственными органами и политическими элитами.

Вторая функция социальной интеграции и мобилизации направлена на объединение членов организации и их сторонников для проведения в жизнь заявленных идей и целей. С помощью неправительственных организаций формируется идеологический имидж гражданского общества. Вовлекая своих членов в реализацию общественно значимых направлений, неправительственные организации способствуют формированию активной гражданской позиции, повышению политического кругозора и правовой культуры населения, выполняют функцию социализации граждан.

Третья функция, коммуникативная, связана с обеспечением обратной связи между населением и властью. Посредством взаимодействия с неправительственными институтами граждане высказывают суждения о реализуемой властью политике и определяют к ней свое отношение.

В последние десятилетия неправительственные организации в основной массе работают в правозащитной сфере. Как правило, они специализируются на определенных социальных кластерах, например, бездомных, заключенных, инвалидах, беженцах, подростках, религиозных движениях, военнослужащих и др.

Некоторые неправительственные организации федерального и регионального уровней вписались в правовую среду за счет своей универсальности. Их деятельность направлена на реализацию комплекса проблем, относящихся к защите прав человека, содействию законотворческому процессу, осуществлению мониторинга прав человека и иных значимых проектов. К ним можно отнести просветительскую и образовательную деятельность, пропагандистскую работу, деятельность общественных приемных, обеспечивающих бесплатной юридической помощью и психологической поддержкой различные социальные категории.

В обывательской среде сложилось мнение, что функционирование неправительственных организаций сдерживается юридическими и экономическими причинами, а именно отсутствием регламентирующей нормативной базы и нужного количества денежных средств. В действительности ситуация складывается намного сложнее.

Нормативно-правовое регулирование неправительственных организаций в новейшей истории России определялось несколькими документами прямо или косвенно затрагивающими данную проблему: Федеральным законом от 19.05.95 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», Федеральным законом от 12.01.96 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Указом Президента РФ от 13 июня 1996 г. № 864 «О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации», Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» и снискавшим большое количество критических замечаний Федеральным законом Российской Федерации № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента».

Каждый из названных документов решал определенную социальную задачу. Так, например Федеральный закон «Об общественных объединениях» регулировал общественные отношения, возникавшие в связи с реализацией гражданами права на объединение, создание, деятельность, реорганизацию и (или) ликвидацию общественных объединений. Законом закреплялся порядок создания общественных объединений, их реорганизация и (или) ликвидация, права и обязанности общественных объединений. Регламентировались вопросы собственности общественных объединений, управления имуществом, а также определялась ответственность за нарушение законодательства об общественных объединениях¹.

В законе «О некоммерческих организациях» определялось правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций, условия формирования и использования имущества таких организаций, права и обязанности их учредителей (участников), основы управления некоммерческими организациями и возможные формы их поддержки органами государственной власти и иными институтами².

В названном законе предлагалось толкование дефиниции «некоммерческая организация», регламентировалось правовое положение некоммерческой организации, ее наименование, местонахождение, филиалы и представительства. Закреплялись правовые особенности общественных и

¹ Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/10105879/#ixzz3VxzKjnyZ>

² Там же.

религиозных организаций (объединений), фондов, некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов). Отдельно определялись вопросы создания, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций, источники формирования имущества. Определены формы оказания возможной помощи некоммерческим организациям со стороны органов государственной власти, предоставление льгот по уплате налогов гражданам и юридическим лицам, оказывающим некоммерческим организациям материальную поддержку¹.

Указ Президента РФ от 13 июня 1996 г. № 864 «О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации» в основном затрагивал материальный аспект взаимоотношений государства и правозащитных (неправительственных) институтов. В нем декларировались намерения власти оказывать помощь в предоставлении в аренду правозащитным организациям помещений (зданий) на льготных условиях. Данные положения не были реализованы в полном объеме.

Особый резонанс в социальной среде вызвал вопрос о финансировании деятельности неправительственных организаций, так как значительная часть названных институтов существовала на средства зарубежных фондов, о чем неоднократно говорилось на разных уровнях власти.

Внутреннее финансирование в большинстве случаев происходило бессистемно. Частично эта проблема решалась за счет грантов по программам иностранных организаций. Иногда использовались средства иных общественных организаций, действовавших внутри субъектов федерации.

Попытки государства сбалансировать финансовую основу деятельности неправительственных структур в соответствии с социально-политическими и экономическими реалиями привели к появлению 20 июля 2012 г. Федерального закона Российской Федерации № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»². Данный закон вызвал широкий общественный и политический резонанс не только в нашей стране, но и за рубежом. Так, на 99-й пленарной сессии Венецианской комиссии в

¹ Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/10164186/#ixzz3VxxIobmD>

² <http://base.garant.ru/70204242/#help>

июне 2014 г. ее участники рекомендовали российским властям «пересмотреть режим отдельной регистрации для НКО»¹.

Последовавшая крайне негативная реакция на появление данного закона со стороны ряда правозащитных структур создала почву для антиправительственной критики. Так организация Amnesty International объявила, что «вступление этого закона в силу будет сдерживать развитие гражданского общества в России и, скорее всего, будет использоваться, чтобы заглушить голоса критиков, чья деятельность зачастую зависит от внешнего финансирования, которое поступает в целях обеспечения независимости от российского государства»².

В академической среде появились публикации, в которых авторы скептически оценивали возможности практического воплощения закона в жизнь. А.В. Протасов посчитал, что «эффективность принятого в 2012 г. закона об «иностранных агентах» вызывает множество вопросов особенно в части его реализации»³.

В результате резкой общественной позиции в прессе появились суждения о целесообразности корректировки некоторых положений вышеназванного закона. В.В. Путин допустил возможность его изменения, напомним, что, когда он принимался, ставилась цель ограждения импортного финансирования российских неправительственных организаций, стремящихся вмешиваться во внутривнутриполитические процессы в РФ. «Когда из-за границы платят за внутривнутриполитические процессы, то, уверяю вас, что бы ни говорили, преследуют не наши национальные интересы, а свои собственные, и они, кстати, иногда совпадают, эти интересы, но чаще нет»⁴.

Далее президент подчеркнул, что «закон, конечно, нуждается в совершенствовании. Он неидеальный и, наверно, в чем-то не соответствует сегодняшнему дню. И, безусловно, его нужно поправлять, потому что

¹ <http://ria.ru/spravka/20140616/1011656413.html>

² Закон об «иностранных агентах» вступил в силу в России. <http://www.golos-ameriki.ru/content/amnesty-international-on-foreign-agents-law/1550411.html>

³ Протасов А.В. Публичная дипломатия и неправительственные организации: проблемы и перспективы // Гуманитарные научные исследования. 2014. № 6.

⁴ Путин согласен с идеей изменить закон об НКО – иностранных агентах Политика. 05.12.2014. <http://tass.ru/politika/1626384>

некоторые вещи входят в противоречие с первоначальным смыслом того, что предполагалось сделать»¹.

Финансирование неправительственных организаций в действительности стало камнем преткновения для большинства действующих структур. В связи с чем по отношению к ним изменилась политика государства. В 2013 г. в интервью немецкой телерадиокомпании «ARD» В.В. Путин отметил, что в России действовало 654 неправительственные организации, которые за четыре месяца через дипломатические представительства из-за рубежа получили 28 миллиардов 300 миллионов рублей – это почти миллиард долларов. Это организации, которые занимаются внутриполитической деятельностью»². Подобная ситуация не способствовала развитию диалога между названными структурами и властью. Деятельность неправительственных институтов подвергалась жесткой критике со стороны оппонентов. Главное направление критики касалось сферы деятельности неправительственных организаций, которые стремились свою деятельность перевести из социальной в политическую плоскость.

Лидеры известных в Российской Федерации неправительственных организаций высказываются за особый статус так называемого «третьего сектора»,³ который в последнее время заинтересованные лица пытаются выставить на лидирующие позиции среди общественных организаций⁴. По существу дефиниция «третий сектор» – это понятие обобщающее. Оно вобрало в себя существующие некоммерческие организации, создаваемые россиянами для реализации инициатив некоммерческого характера и направленные как на самореализацию, так и на достижение социальных изменений, значимых для общества. В одних странах их называют неправительственными, в других общественными, в третьих – добровольными, благотворительными или неприбыльными.

Содержание деятельности «третьего сектора» сводится к организации самоуправления и инициативной активности граждан. «Третий сектор» – это сектор экономики, включающий в себя организации, не относящиеся (по признаку собственности) ни к числу государственных или муниципальных, ни к числу учреждений бизнеса.

¹ <http://tass.ru/politika/1626384>

² ИТАР ТАСС. 5 04.2013. <http://tass.ru/glavnie-novosti/601241>

³ Зачем нужен третий сектор? <http://rus.ngo.pl/x/302383>

⁴ Третий – не лишний. http://www.ug.ru/old/ug_pril/ol/98/10/t4_1.htm

Некоторые исследователи считают, что «третий сектор» должен быть независимым сектором, так как он осуществляет деятельность, направленную на утверждение общечеловеческих ценностей. Эту работу делают правозащитные, антивоенные организации, общества защиты животных и т.д. К данной категории можно отнести и религиозные организации.

Спектр интересов и область деятельности современных некоммерческих организаций очень широки. Одни организации пытаются способствовать решению глобальных проблем, другие обеспокоены положением небольших групп населения. Деятельность некоторых некоммерческих организаций связана с социально-экономическими задачами, иные специализируются на духовных, моральных, психологических проблемах.

Цели «третьего сектора» разноплановые, но их можно объединить в по кластерам, определяющим их направление деятельности. Первое и наиболее раскрученное направление связано с утверждением общечеловеческих ценностей. Второе – направлено на коррекцию социально-экономических условий жизни людей. Главный постулат – борьба с бедностью и бездомностью, с преступностью и безработицей, забота о качестве здравоохранения и экологии, защита прав потребителей, лиц наемного труда. Третье направление связано с деятельностью по развитию интеллектуального и физического потенциала человека. Оно включает сферу образования, культуры и спорта. К этой категории причисляют деятельность, ориентированную на самореализацию человека вне области его профессиональной деятельности. Ее осуществляют разнообразные объединения по интересам.

«Третий сектор» пытается решать свои проблемы несколькими методами: воздействием на власть, апеллированием к общественности, экономическими способами.

Воздействие на власть связано со стимулированием различного уровня правящих структур к решению определенных неправительственными организациями задач.

Апеллирование к общественности связано с политической поддержкой неправительственных организаций в процессе выборов в органы власти определенного кандидата, готового лоббировать интересы неправительственной организации.

Экономические способы напрямую связаны с производственной сферой, посредством которой организации «третьего сектора» получают средства к существованию. В ряде случаев некоммерческие организации

создают собственные производственные подразделения – предприятия третьего сектора.

На сегодняшний день имеет место парадокс, связанный с особенностью статуса неправительственных организаций. В соответствии с резолюцией № 1297 (XLIV) от 27 мая 1968 г., принятой Экономическим и Социальным Советом Департаменту общественной информации (ДОИ) Секретариата ООН рекомендовалось представить ассоциированный статус неправительственным организациям, исходя из духа и буквы резолюции 1296 (XLIV) от 23 мая 1968 г., в которой говорилось, что «неправительственная организация должна поддерживать работу ООН и содействовать распространению знаний принципов ООН и ее деятельности, и это должно соответствовать собственным задачам и целям неправительственной организации, ее существу, компетенции и деятельности»¹.

В июле 1996 г. была принята резолюция 1996/31, в которой предусматривались новые правила для проведения консультаций между ЭКОСОС и неправительственными организациями. В ней излагались стандартные условия для аккредитации неправительственных организаций на конференциях ООН, упрощен процесс подачи заявлений для получения консультативного статуса при Экономическом и Социальном Совете (ЭКОСОС) и предоставлено право национальным НПО обращаться с просьбой о предоставлении им консультативного статуса при ЭКОСОС. «Общий статус» предоставляется крупным международным неправительственным организациям, которые занимаются практически всеми вопросами, находящимися на повестке дня ЭКОСОС. «Особый консультативный статус» предоставляется тем неправительственным организациям, которые специализируются в области лишь некоторых вопросов, входящих в компетенцию ЭКОСОС. Ограниченный статус предоставляется неправительственным организациям, которые, по мнению ЭКОСОС, могут периодически помогать ему в работе.

Он касается процедуры создания неправительственных организаций в России. В соответствии с национальным законодательством неправительственные организации располагают международной правосубъектностью. Признанием неправительственных правозащитных организаций субъектами международного права служит наличие у них специального консультативного статуса, предоставляемого при различных международных организациях. В этой связи некоторые неправительственные ор-

¹ <http://www.un.org/ru/civilsociety/ngo/faq.shtml>

ганизации при получении ассоциированного статуса при ДОО обязаны часть своих информационных программ посвятить распространению знаний о деятельности ООН, ее задачах и принципах. Кроме того, они должны информировать о своей деятельности секцию ДОО/НПО, регулярно предоставляя образцы своих информационных материалов, имеющих отношение к деятельности ООН. Эти материалы они обязаны направлять для изучения в центр ДОО НПО.

В Российской Федерации в отношении неправительственных организаций идет соответствующая работа. Рассуждая о месте НКО в российском обществе и перспективах развития В.В. Путин отметил, что «когда мы говорим об НКО, работающих в политической сфере, то я считаю, что это должна быть такая деятельность, которая направлена на решение общенациональных задач, например, на совершенствование политической системы, судебной, правоохранительной системы. А также правозащитной деятельности». По его словам, НКО недопустимо использовать в решении узкопартийных вопросов. «Иначе сама по себе суть некоммерческой организации пропадает. Политическая борьба, в том числе оппозиции с властью, должна переноситься в чисто политическую платформу, в сферу межпартийных отношений»¹.

Перспектив у социально ориентированных НКО намного больше, нежели у политически ангажированных организаций. По мнению главы государства, в сферу деятельности неправительственных организаций могут передать даже часть социальных функций региональных властей. «Я вообще думаю, что часть работы в социальной сфере, конечно, может быть передана в сферу деятельности некоммерческих организаций. Они более чутко относятся к проблемам общества и к тем проблемам, которые возникают по ходу решения тех или иных задач»².

В то же время многие эксперты утверждают, что время НКО идет к закату, так как большинство из них являлись «проектами» западных государств, в частности США. Данное суждение, несмотря на его относительную справедливость, все же можно подвергнуть сомнению. Во-первых, многие неправительственные организации свою деятельность осуществляют в правозащитной и социально ориентированной сфере,

¹ Неправительственным организациям передадут часть социальных функций государства. 16 января 2015 г. <http://pravdoryb.info/nepravitelstvennym-organizatsiyam-peredadut-chast-sotsialnykh-funktsiy-gosudarstva.html>

² Там же.

что дает им возможность успешно действовать в правовой среде. Во-вторых, часть НПО занимается экономической деятельностью, а это дает им некую стабильность. В-третьих, концепция расшатывания устоев государства посредством НКО потерпела фиаско, а своевременно принятые на законодательном уровне ограничители и фильтры не дают возможности данным структурам получать устойчивое зарубежное финансирование, что приводит к их уничтожению.

Таким образом, можно констатировать, что неправительственные организации вписались в современную российскую правовую среду, в большей массе их деятельность нацелена на укрепление потенциала гражданского общества, однако имеются и такие неправительственные структуры, чьи интересы не соответствуют задачам созидательного развития российского государства. Они определены в рамках действующего законодательства как иностранные агенты¹. Им запрещается участвовать в выборах Президента РФ и депутатов Госдумы, в том числе проводить мониторинг выборов, участвовать в выборах в качестве независимых наблюдателей.

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 20.07.2012 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». Федеральный закон Российской Федерации от 28.12.2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан РФ». Федеральный закон Российской Федерации от 04.06.2014 г. № 147-ФЗ, «О внесении изменений в ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях». Федеральный закон Российской Федерации от 24 ноября 2014 г. № 355-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу финансовой отчетности политических партий, избирательных объединений, кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления». Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/70670078/#ixzz3WdW9Hl>

Резолюция конференции «Негосударственные неправительственные общественные организации в системе общественного контроля и антикоррупционной деятельности»

Процесс формирования гражданского общества находится в прямо пропорциональной зависимости от участия в нем общественности, от способностей людей воплощать в жизнь одно из основополагающих прав человека – право на общественные объединения.

В современном мировом устройстве общественные организации, независимо от их назначения, являются неотъемлемой частью социума. Они выступают в качестве связующего звена между государством и гражданским обществом. Консолидирующим началом в деятельности вышеназванных организаций остается свободная форма реализации основных прав и свобод человека и гражданина, которая раскрывает демократические принципы государства.

Действующее российское законодательство постоянно развивается, реагируя на динамично трансформирующиеся общественные отношения, в то же время имеются противоречия, не получившие своего разрешения.

Участники конференции определили круг вопросов и предложили пути их решения, в частности:

- обратиться к Уполномоченному по правам человека в Смоленской области как субъекту законодательной инициативы с предложением о разработке проекта областного закона «Об общественном контроле в Смоленской области»;
- обратиться к Председателю Общественной палаты Смоленской области с предложением сформировать рабочую группу по разработке механизмов реализации Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» на территории Смоленской области;
- сформировать из представителей негосударственных неправительственных общественных организаций и вузовского сообщества инициативную группу для разработки «Концепции взаимодействия власти и негосударственных неправительственных общественных организаций Смоленской области»;
- создать Смоленское региональное отделение «Национального комитета общественного контроля»;

- создать на базе Смоленского филиала Международного юридического института консультативно-правовой форум по противодействию коррупции, используя опыт Московского антикоррупционного комитета при Московской торгово-промышленной палате;
- создать на базе Смоленского филиала Международного юридического института постоянную дискуссионную площадку по вопросам взаимодействия органов власти и негосударственных неправительственных общественных организаций Смоленской области;
- в рамках противодействия коррупции распространить в Смоленской области информационные технологии, направленные на повышение эффективности деятельности негосударственных неправительственных общественных организаций;
- использовать высшие учебные заведения Смоленской области для проведения постоянно действующих дискуссионных площадок негосударственных неправительственных общественных организаций.

О дискуссионной площадке по вопросам взаимодействия органов власти негосударственных неправительственных и общественных организаций Смоленской области

По итогам научно-практической конференции «Негосударственные неправительственные общественные организации в системе общественного контроля и антикоррупционной деятельности», которая состоялась 17 апреля 2015 г. в Смоленском филиале Международного юридического института, была принята резолюция. Одним из пунктов принятой резолюции был:

- создать на базе Смоленского филиала Международного юридического института постоянную дискуссионную площадку по вопросам взаимодействия органов власти и негосударственных неправительственных общественных организаций Смоленской области.

Во исполнение данной резолюции 4 июня 2015 г. в стенах Смоленского филиала Международного юридического института состоялась встреча профессорско-преподавательского состава филиала Международного юридического института и представителей негосударственных неправительственных общественных организаций и органов власти Смоленской области. Темой дискуссии стали общественные сове-

ты в Смоленской области: правовая основа, цели и задачи, необходимые условия для деятельности.

На дискуссии были поставлены следующие вопросы:

1. Правовая основа создания и организации деятельности общественных советов при ОИВ и в муниципальных образованиях.
2. Основные цели, задачи и функции общественных советов.
3. Взаимодействие общественных советов с неправительственными организациями.
4. Общественные эксперты для общественных советов.

В ходе дискуссии были обозначены проблемы и сформулированы предложения, относящиеся к процессу формирования общественных советов, отбору кандидатов (экспертов), определения целей, задач и функционала общественных советов. Участники отметили различия в функциональных задачах общественных советов при исполнительных органах власти и советов на уровне муниципальных образований. В рамках обсуждения было высказано, что общественные советы должны стать переговорными площадками и экспертно-консультативными структурами, не замыкаясь на функциях «общественного контроля».

ПРОБЛЕМЫ

- Общественные советы носят декоративный характер, не соответствуют № 212-ФЗ, где указано, что в общественные советы не могут входить представители органов исполнительной власти.
- № 212-ФЗ («Об основах общественного контроля в РФ») не описывает инструментария, по которому в общественный совет должны отбираться кандидаты. При формировании общественных советов можно столкнуться с тем, что в общественные советы при органах исполнительной власти могут попасть некомпетентные люди.
- Один из аспектов – путаница в терминологии.
- Происходит увеличение количества общественных советов при отсутствии четкого понимания: как они должны формироваться; чем они должны заниматься; каким должен быть результат их деятельности и в чем он должен быть выражен.
- Одна из проблем – информационная закрытость общественных советов.
- Первое, с чем столкнется любой общественный совет, особенно при проведении качественной экспертизы, – кто будет это делать?

- Пока не выстроится диалог между представителями общества и власти, между компетентными специалистами, к сожалению, ничего не получится.
- Наиболее активные общественники и руководители органов власти входят в несколько общественных советов, им и работать-то некогда.
- Если государство сейчас наделит общественные советы какой-то властью, механизмом, то другой рукой оно же начнет туда назначать «своих» людей.
- Законодательная власть потеряла свои представительские функции, и общественные советы сейчас пытаются занять эту «представительскую» нишу.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

- Общественные советы должны стать площадками для конструктивного и консультативного диалога в среде людей компетентных как с одной, так и с другой стороны.
- Муниципальные общественные советы ближе всего к населению и могли бы стать эффективными переговорными площадками.
- Общественный совет – это взаимодействие, это та площадка, где люди обмениваются мнениями, вырабатывают какие-то решения.
- Общественный совет при любом органе исполнительной власти может быть успешен в своей работе только в том случае, если у него есть четкий функционал, есть четкие механизмы воздействия на орган исполнительной власти.
- Хотелось бы, чтобы общественные советы при органах исполнительной власти не только исполняли функции общественного контроля, но и служили некоей «фабрикой мысли», которая организовывалась бы при каждом профильном департаменте.
- Общественным советам не надо становиться «надзорными органами», а нужно привлекать тех, кто делает и имеет результаты. Необходимо образование и обучение людей, переход к определенным делам.
- Каждый орган исполнительной власти курирует свою сферу, и Общественный совет при этом органе исполнительной власти должен заниматься только этой сферой. Необходимо, чтобы в таком Общественном совете были профильные компетентные специалисты.
- Важно, чтобы были распределены функции: что в рамках конкретных поставленных целей и задач будет делать власть, а что сделает само сообщество.

- В Общественном совете должна быть персональная ответственность членов Совета за то или иное направление.
- Общественные советы должны работать на опережение проблемы.
- Возможно, следует разделить общественные советы и научно-консультативные советы. В этом случае у них будут определенные, четкие задачи.
- Исключительно в условиях четкого понимания кто и чем должен заниматься, у кого какие полномочия и компетенции, общественные советы смогут осуществлять свою деятельность на качественно новом уровне.

Негосударственные неправительственные
общественные организации в системе общественного контроля
и антикоррупционной деятельности

Материалы научно-практической конференции
17 апреля 2015 г.

Отв. редактор *А.А. Березина*
Отв. за выпуск *В. Г. Федорченко*
Компьютерная верстка *Н. А. Кузнецова*

Статьи печатаются в авторской редакции

Подписано в печать 09.10.2015. Формат 60x90/16
Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс». Усл. печ. л. 9,0
Тираж 100 экз. Заказ 151009

Отпечатано в типографии
Международного юридического института
127427, г. Москва, Кашенкин луг, д. 4