

ЭКОНОМИКА

УДК 338.24

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПРИ ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

© 2013 г. М.С. Бугаева

Санкт-Петербургский университет
МВД России
198206, г. Санкт-Петербург,
ул. Пилютова, 1

St. Petersburg University
of the Russian Interior Ministry
1, Pilyutova str.,
St. Petersburg, 198206

В статье рассматриваются основные направления взаимодействия органов внутренних дел и органов местного самоуправления при обеспечении экономической безопасности муниципальных образований. Автор анализирует организационно правовые основы и практические результаты деятельности субъектов взаимодействия. На основании проведенного анализа автор выделяет основные направления взаимодействия.

Ключевые слова: *экономическая безопасность, муниципальное образование, органы внутренних дел, обмен информацией, угрозы и риски экономической безопасности муниципальных образований.*

The articles examines the key directions of interaction between law-enforcement agencies and local government agencies while ensuring economic security of municipality; analyzes organizational legal bases and practical results of activity of the parties involved. On the basis of the carried-out analysis the author allocates the main directions of the interaction.

Keywords: *economic security, municipality, law-enforcement agencies, exchange of information, threats and risks of economic security of municipality.*

Обеспечение экономической безопасности является необходимым условием нормального функционирования и развития экономики, как на уровне государства, так и на уровне отдельных административно-территориальных единиц и хозяйствующих субъектов.

Схема административно-территориального деления РФ предполагает, что муниципальные образования являются неотъемлемой частью единого пространства страны. В связи с этим вопрос обеспечения экономической безопасности муниципальных образований приобретает огромное значение с точки зрения государства, так как, по сути, его решение представляет собой реализацию задач обеспечения экономической безопасности государства на отдельно взятой территории.

Характеризуя функции местного самоуправления как субъекта обеспечения экономической безопасности, следует отметить, что в соответствии с Конституцией РФ государство закрепляет право населения решать локальные местного значения по собственному усмотрению посредством реализации полномочий органов местного самоуправления. При этом структура органов местного самоуправления самостоятельно определяется населением, исходя из исторических и местных традиций, присущих конкретной территории. Следовательно, от того, насколько оптимально выстроена система исполнительной и представительной власти, а также от результативности управленческих отношений этих ветвей власти на местах зависит эффективность владения, пользования и распоряжения собственностью, которая закреплена за муниципальным образованием [1, с. 58].

Эти функции (владение, пользование и распоряжение) предполагают вовлечение муниципальных образований в лице органов власти в экономические отношения. То есть муниципальные образования обоснованно могут быть рассмотрены в качестве субъекта экономики как минимум на соответствующей ему территории, на который, как и на любой другой хозяйствующий субъект, воздействуют внутрисистемные и внешние угрозы, что предполагает необходимость обеспечения его экономической безопасности [2, с. 48].

Самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов обеспечения экономической безопасности в значительной степени ограничена рамками их полномочий и ориентирована, в первую очередь, на защиту социально-экономических интересов населения, проживающего на территории муниципального образования. В соответствии с Федеральным законом 2003 г. N 131-ФЗ «Об основах местного самоуправления в РФ» деятельность органов местного самоуправления носит выраженный экономический характер [3].

Закрепление в ФЗ «Об основах местного самоуправления в РФ» вопросов местного значения предопределяет необходимость организации взаимодействия органов местного самоуправления с другими субъектами обеспечения экономической безопасности, обладающими полномочиями для обеспечения защиты экономики муниципального образования от внешних и внутренних угроз.

В ст. 2 Государственной стратегии экономической безопасности РФ среди вероятных угроз, на локализацию которых должна быть направлена деятельность федеральных органов государственной власти, выделены криминализация общества и хозяйственной деятельности, коррупция, сращивание части чиновников с организованной преступностью, возможность доступа криминальных структур к управлению частью производства, ослабление системы государственного контроля, и.т.д. [4, с. 64].

Особое место в процессе противодействия вышеперечисленным угрозам на территории муниципальных образований занимают органы внутренних дел. Согласно ст. 1 закона «О полиции» основной задачей функционирования ОВД состоит в защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан в целях противостояния преступности, а также с целью охраны общественного порядка и собственности и для обеспечения общественной безопасности [5].

Кроме того, в соответствии со ст. 12 закона «О полиции», обязанность ОВД заключается в расследовании причин преступлений и административных правонарушений, а кроме того, условий, повлекших их совершение. ОВД уполномочены принимать меры к устранению преступлений; выявлять лиц, намеревающихся совершить преступление, вести с ними индивидуальную профилактическую работу.

Таким образом, ОВД являются основным субъектом реализации государственной политики в области защиты прав и законных интересов граждан, а также в сфере борьбы с преступлениями и правонарушениями, в том числе совершаемыми на территории муниципальных образований.

Основным направлением деятельности ОВД как субъекта обеспечения экономической безопасности муниципального образования является противодействие преступлениям и правонарушениям экономической направленности.

В обеспечение экономической безопасности муниципальных образований свой значительный вклад вносят подразделения ОВД по борьбе с экономическими преступлениями и противодействию коррупции.

Так, за период с января по декабрь 2011 г. на территории Российской Федерации было выявлено примерно 190 тыс. преступлений в экономической сфере, более половины которых – тяжкие и особо тяжкие. Усилия этих подразделений были сконцентрированы в первую очередь на защите бюджетных средств, выделяющихся на развитие социальной инфраструктуры. Результатом мероприятий, которые были проведены с августа 2010 г. по сентябрь 2011 г., стало выявление на всей территории Российской Федерации 138 преступлений, непосредственно связанных с закупками медицинского оборудования. Установлено 107 виновных лиц. Размер материального ущерба составил более 4 млрд. руб. [6].

Согласно поручениям Президента Российской Федерации повышенное внимание требуется уделять предупреждению и пресечению преступлений в сфере ЖКХ. Постоянными являются проверки финансово-хозяйственной деятельности организаций, которые осуществляют сбор платежей за коммунальные услуги, в первую очередь в сфере муниципального хозяйства. В 2011 г. было выявлено 1 тыс. 576 преступлений в сфере управления эксплуатации жилого и нежилого фондов. По раскрытым уголовным делам сумма ущерба превышает 566 млн. руб. [7].

Приоритетным направлением в сфере деятельности ОВД остается выявление и пресечение коррупционных преступлений. Более 90%, т.е. 70150 фактов взяточничества в органах местного самоуправления было выявлено сотрудниками органов внутренних дел.

В 2011 г. по материалам органов внутренних дел привлечено к уголовной ответственности, 46 руководителей и заместителей структурных подразделений органов местного самоуправления. Суммарный ущерб, который был нанесен государству их преступными действиями, составил почти 4 млрд. руб.

Однако в данном контексте проявляется неравенство субъектов обеспечения экономической безопасности МО. Более того в направлении противодействия преступлениям и правонарушениям в сфере экономики муниципальное образование выступает скорее как объект деятельности ОВД.

ОВД как федеральные органы исполнительной власти, реализующие правоохранительную функцию, обладает обширными полномочиями, необходимыми для обеспечения экономической безопасности МО. Эти полномочия в основном реализуются ОВД самостоятельно, либо во взаимодействии с другими правоохранительными органами (ФНС, ФСБ). Но для их эффективной реализации организация взаимодействия с МО является обязательным условием [8, с. 33].

В ряде направлений функции ОВД и МО фактически пересекаются и дублируются.

Так, направление обеспечения общественного порядка на территории муниципальных образований является одним из ключевых вопросов взаимодействия ОВД с органами местного самоуправления и непосредственно связано с обеспечением экономической безопасности муниципального образования.

Функция охраны общественного порядка на территории МО возложена не только на ОВД, но и на органы местного самоуправления.

На практике из бюджета местного самоуправления ежегодно выделяются средства на поддержание общественной безопасности и общественного порядка на территории муниципального образования. Эти средства направляются на организацию патрулирования территории муниципального образования и проведение мероприятий, связанных с профилактикой преступлений и правонарушений [9, с. 80].

Однако зачастую в планировании расходов бюджета муниципального образования на мероприятия по профилактике преступлений и правонарушений, а также по обеспечению общественного порядка и безопасности, потребности криминальной обстановки и взаимодействие с ОВД, к компетенции которых относится противодействие преступлениям и правонарушениям, не является определяющими факторами.

Данное обстоятельство следует учесть при формировании механизма взаимодействия ОВД и муниципальных образований в области обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, а также экономической безопасности МО.

В современных условиях одним из главенствующих направлений взаимодействия является противодействие коррупции.

Опасность коррупции как угрозы экономике признана на государственном уровне. В целях консолидации усилий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц, направленных на противодействие коррупции, принят Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», [10], а в настоящее время разработан и вступил в силу Национальный план противодействия коррупции на 2012–

2013 годы, который был утвержден Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297 [11].

Значимость коррупции как угрозы экономике муниципального образования обусловлена возможностью дестабилизации экономических процессов, проявляющейся, например, в недобросовестной конкуренции, неправомерном перераспределении экономических ресурсов муниципального образования, и иных видах негативного воздействия на экономику, приводящих к ущемлению экономических интересов граждан, которые проживают на территории муниципального образования [12, с. 66].

Национальная стратегия противодействия коррупции предусматривает важную роль как органов местного самоуправления, так и ОВД в данном направлении.

В последние годы основные усилия ОВД были направлены на выявления фактов коррупции, взяточничества и привлечения к ответственности должностных лиц органов власти и местного самоуправления. В том числе использующих свое положение в интересах организованных преступных групп, а также выявления и пресечения преступных посягательств на средства федерального и местного бюджетов, направленных на финансирование приоритетных национальных проектов, а также объектов ЖКХ, выявления экономических преступлений, совершенных в крупном и особо крупном размере, отнесенных к категории тяжких и особо тяжких.

Роль органов местного самоуправления в противодействии коррупции не менее значима. Так, в текстах Стратегии и Национального плана слова «местный» и «муниципальный» встречаются на семи страницах 46 раз. Очевидно, что обеспечить противодействие бытовой коррупции, которая связана с ведением повседневной хозяйственной деятельности, сделать «прозрачными» закупки, распределение земель и кадровые решения, своевременно выявлять конфликт интересов невозможно «сверху», волевым решением больших начальников. Также Указом Президента от 13.03.2012 № 297 [13] органам местного самоуправления рекомендована активизация деятельности советов по противодействию коррупции.

В результате органы местного самоуправления принимают собственные планы по противодействию коррупции. Данные планы, как правило, ориентированы на выявление коррупционных схем и создание дополнительных условий для недопущения коррупции на муниципальном уровне.

Практически за несколько лет муниципальные программы противодействия коррупции были приняты почти во всех крупных муниципалитетах страны.

Например, в Санкт-Петербурге основной программный документ, в соответствии с которым ведется антикоррупционная работа, представляет собой План противодействия коррупции в Санкт-Петербурге на 2011 год, который утвержден постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 9 декабря 2010 г. № 1679 «О Плана противодействия коррупции в Санкт-Петербурге на 2011 год» [14].

Основным органом, координирующим противодействие коррупции в Санкт-Петербурге, следует считать межведомственный совет по противодействию коррупции в органах исполнительной власти.

Наиболее широко и полно взаимодействие между органами внутренних дел и местного самоуправления раскрывается в процессе разработки и реализации совместных организационных мероприятий.

На начальном этапе это находит выражение в том, что органы местного самоуправления разрабатывают и принимают собственные комплексные программы по социально-экономическому развитию муниципального образования, включающие пункты по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности, а также экономической безопасности муниципального образования.

Помимо этого, совершенно особое значение имеют целевые программы, разрабатываемые совместно с органами государственной власти. Например, это совместные программы муниципального образования и ОВД по профилактике преступлений и правонарушений, а также по обеспечению общественного порядка на территории муниципального образования. Подобные адресные программы разрабатываются по инициативе как ОВД, так и органов местного самоуправления.

Данные программы направлены на дальнейшее совершенствование организационных и правовых основ деятельности правоохранительных органов, общественных формирований, учреждений и организаций в деле охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, на координацию работы специально сформированных органов для охраны общественного порядка и борьбы с преступностью с органами местного самоуправления, учреждениями и организациями всех форм собственности.

Примером подобной программы может служить «Целевая адресная программа по осуществлению поддержки деятельности граждан, общественных объединений, участвующих в охране общественного порядка на территории муниципального образования Муниципальный округ Озеро Долгое на 2012 год» [15].

В качестве цели данной программы обозначено: повышение эффективности работы правоохранительных органов и общественных объединений, которые принимают участие в охране общественного порядка; создание спокойной обстановки на улицах, во дворах, общественных местах на территории муниципального образования, предупреждение возникновения ситуаций, которые могут представлять опасность для жизни, здоровья, имущества граждан.

Суть данной программы представляет собой обеспечение комплексного использования сил и средств, а также финансовых ресурсов для наиболее эффективного противодействия преступности, реальной защиты жизни, здоровья, собственности, неприкосновенности жилища, прочих прав и свобод, законных интересов личности, надежной охраны общественного порядка на территории муниципальных образований.

Как правило, общая цель подобных программ, которые принимают органы местного самоуправления, заключается в создании условий для снижения темпов роста преступности, эффективной охраны общественного порядка на основе организующей целенаправленной роли судебных и правоохранительных органов в их взаимодействии с органами местного самоуправления, государственными учреждениями и организациями всех форм собственности по устранению причин и условий, которые способствуют совершению преступлений и правонарушений на территории муниципальных образований.

На основании проведенного анализа можно сделать вывод о том, что взаимодействие между ОВД и местным самоуправлением имеет двойственную структуру. С одной стороны, и ОВД и органы местного самоуправления есть субъекты реализации государственной политики по обеспечению экономической безопасности государства, в том числе на муниципальном уровне, и в границах своих полномочий реализуют меры по противодействию коррупции, выявлению и устранению других угроз экономической безопасности муниципального образования. В этих случаях муниципальное образование выступает не только в качестве субъекта взаимодействия, но и в качестве объекта деятельности ОВД по обеспечению экономической безопасности, скажем, в направлении противодействия коррупции, выявления и пресечения преступлений и правонарушений экономической направленности и т.д.

Следует подчеркнуть что, различные уровни полномочий субъектов взаимодействия и фактическое отсутствие правовой базы, непосредственно регламентирующей вопросы взаимодействия ОВД и местного самоуправления при обеспечении экономической безопасности муниципального образования, приводят к несогласованности действий в данном направлении.

Проанализировав ведущие направления деятельности субъектов взаимодействия в направлении противодействия коррупции, мы можем заключить, что централизованный подход в данном вопросе также имеет двойные последствия. С одной стороны, реализация данного подхода позволит обеспечить единообразие в реализации государственной политики по противодействию коррупции, однако в разных муниципалитетах наблюдается различный уровень коррупции, различная степень укорененности и различные типы коррупции, различные причины, которые ее вызывают, различная степень поддержки антикоррупционных инициатив. Представляется очевидным, что и программы противодействия коррупции при этом не могут быть одинаковыми.

Кроме того, муниципальные образования имеют двоякий статус в данной сфере. С одной стороны, они выступают как субъект антикоррупционной политики, реализующий ее в границах своих полномочий, с другой – администрация муниципалитета является объектом антикоррупционной политики. Контроль над деятельностью администрации муниципального образования со стороны органов государственной власти, включая ОВД, есть один из значимых аспектов обеспечения экономической безопасности муниципального образования.

По нашему мнению, для повышения эффективности взаимодействия ОВД и местного самоуправления в направлении обеспечении экономической безопасности МО и разрешения возникновения проблем, связанных с недостаточным регулированием вопросов обмена информации, а также совместного планирования и реализации совместных и самостоятельных мероприятий, на федеральном уровне должны быть созданы организационно-правовые механизмы, регламентирующие указанные вопросы.

Одним из вариантов решения может быть создание органами местного самоуправления комиссий либо групп, отвечающих за обеспечение правопорядка и взаимодействие с органами внутренних дел на территории муниципального образования, в направлении обеспечения экономической безопасности.

Подводя итоги вышесказанного, хотелось бы подчеркнуть, что взаимодействие между органами внутренних дел и органами местного самоуправления в направлении обеспечения экономической безопасности имеет скорее не чисто правовой, а организационный характер, т. к. правовое регулирование деятельности этих субъектов осуществляется на различных уровнях.

Организация взаимодействия между органами местного самоуправления и ОВД позволит получить более полную и достоверную информацию о состоянии экономической безопасности на территории муниципального образования, выявить и своевременно пресечь развитие рисков и угроз экономической безопасности, в том числе криминального характера, а также будет способствовать повышению эффективности деятельности субъектов в рамках их полномочий в направлении обеспечения экономической безопасности как на территории муниципального образования, так и в целом по России.

В качестве основных направлений взаимодействия ОВД с органами местного самоуправления в обеспечении экономической безопасности муниципального образования следует выделить:

- 1) обмен информацией о состоянии экономической безопасности, о мероприятиях по ее обеспечению;
- 2) обмен информацией о мерах по противодействию коррупции, содействие в реализации самостоятельных и совместных мероприятий в данном направлении (за исключением мер по противодействию коррупции в муниципальном образовании, самостоятельно реализуемых ОВД);
- 3) совместную разработку комплексных целевых программ и проведение отдельных мероприятий по обеспечению экономической безопасности (по аналогии с целевыми программами по обеспечению общественного порядка реализуемыми на территории муниципального образования);
- 4) совместное проведение мероприятий по профилактике преступлений и правонарушений экономической направленности на территории муниципального образования;
- 5) совместное проведение мероприятий по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности на территории муниципального образования.

Для эффективной реализации указанных мер необходимо создать организационно-правовой механизм, определяющий порядок взаимодействия. Кроме того, целесообразно выделить отдельных сотрудников в составе взаимодействующих субъектов. Данные сотрудники (органы) должны постоянно отвечать за обмен информацией и координацию действий при обеспечении экономической безопасности муниципального образования.

Литература и примечания

1. Феофилова Т.Ю. Оценка экономической безопасности муниципальных образований. СПб., 2008.
2. Рогальский Г.Л. Информационное обеспечение управления экономической безопасностью муниципального образования: временной аспект // Экономика и управление. №7. 2009.
3. В соответствии с Федеральным законом 2003 г. N 131-ФЗ «Об основах местного самоуправления в РФ».
4. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» / СЗ №5412 12.2008.
5. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 01.07.2011) «О полиции» / "Собрание законодательства РФ". 14.02.2011. № 7. Ст. 900.
6. Отчет министра МВД Р.Г. Нургалиева о результатах деятельности за 2011 год // Официальный сайт МВД России // URL: http://www.mvd.ru/news/show_101853/
7. Там же.
8. Экономическая безопасность России: Общий курс: Учебник / Под ред. В. К. Сенчагова. М, 2005.
9. Попов А.Н. Деятельность органов местного самоуправления по обеспечению охраны общественного порядка. Тамбов, 2005.
10. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» / СЗ №5412 12.2008.
11. Указ Президента РФ от 13.03.2012 N 297 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 - 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции" / "Собрание законодательства РФ", 19.03.2013, № 12, ст. 1391.
12. Экономическая безопасность России: Общий курс: Учебник / Под ред. В. К. Сенчагова. М., 2005.
13. Указ Президента РФ от 13.03.2012 N 297 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 - 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции" / "Собрание законодательства РФ". 19.03.2013. № 12. Ст. 1391.
14. «Целевая адресная программа по осуществлению поддержки деятельности граждан, общественных объединений, участвующих в охране общественного порядка на территории Муниципального образования Муниципальный округ Озеро Долгое на 2012 год» // URL: http://www.ozero-dolgoe.net/dlya_zhitelej_okruga/adresnye_programmy/
15. Там же.

МАРКЕТИНГ

УДК 339.9:640.43

МАРКЕТИНГОВЫЕ АСПЕКТЫ ЭФФЕКТИВНОГО КЕЙТЕРИНГА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО РЕСТОРАННОГО БИЗНЕСА

© 2013 г. А.А. Кизим, В.А. Бабак

Кубанский государственный
университет
350040, г. Краснодар,
ул. Ставропольская, 149

Kuban State University
149, Stavropolskaya st.,
Krasnodar, 350040

В статье рассматриваются маркетинговые аспекты эффективного кейтеринга на современном этапе развития международного ресторанного бизнеса. Авторы определяют главные виды маркетинговых аспектов, такие как бенчмаркинг, PR, аутсорсинг, логистика и раскрывают их роль в развитии международного ресторанного бизнеса.

Ключевые слова: ресторанный бизнес, кейтеринг, маркетинг, бенчмаркинг, PR, аутсорсинг, логистика, бережливое производство.

In the article the marketing aspects of effective catering at the current stage of development of international restaurant business are examined. The authors determine the main types of marketing aspects, such as benchmarking, PR, outsourcing, logistics and expose their role in development of international restaurant business

Keywords: restaurant business, catering, marketing, benchmarking, PR, outsourcing, logistics, lean production.

Маркетинговая деятельность является одной из основных функций в сфере общественного питания и, принимая во внимание условия внешней и внутренней среды, она должна обеспечивать стабильную, конкурентоспособную деятельность и развитие субъектов маркетинговой системы на рынке товаров и услуг. Следовательно, маркетинговая деятельность представляет необходимым проведение маркетинговых исследований и на основе их результатов разработку стратегии, а также комплекса мер по привлечению клиентов и повышению объемов продаж, которые применяются в целях минимизации издержек, повышения производительности предприятия и уровня удовлетворения потребности конечного потребителя. Ресторанный бизнес как составляющая общественного питания является одним из наиболее перспективных направлений развития экономики, демонстрируя высокий уровень рентабельности и короткие сроки окупаемости вложенных инвестиций. Одним из направлений ресторанного бизнеса как сферы обслуживания различных слоёв населения выступает кейтеринг как организация выездного ресторанного обслуживания для различных форм организаций и частных лиц. Почти двадцать лет прошло с тех пор, как в России появился кейтеринг. Самыми активно развивающимися направлениями стали событийное выездное обслуживание и корпоративное питание, уверенно растут сегменты индустриального кейтеринга, обслуживания на транспорте и удаленных объектах. Для этих направлений в сфере ресторанного бизнеса требуется постоянное как стратегическое, так и оперативное планирование всей производственной, маркетинговой и коммерческой деятельности фирмы, основанное на достоверной, репрезентативной маркетинговой информации; выделение специализированной службы по проведению маркетинговых исследований и разработке маркетинговых программ.

На сегодняшний день в условиях ужесточения конкуренции и увеличения насыщенности рынков грамотно выбранная маркетинговая стратегия во многом определяет успех фирмы на рынке, выводя компанию на качественно новый уровень бизнеса. Помочь в составлении маркетинговой стратегии могут профессионально проведенные маркетинговые исследования. В ресторанном бизнесе, где каждое пятое заведение разоряется после выхода на рынок, необходимость проведения маркетингового исследования является наиболее актуальной. Классическое маркетинговое исследование включает регулярное исследование рынков сбыта собственной продукции, а также процесс по выработке пакета документов о потенциале предприятия, его взаимосвязь с внешней средой, о характере конкуренции, конкурентах на рынке, о характеристиках их производства, состоянии маркетинга, коммерции и работе с потребителями [1]. Исследования, проводимые для предприятий общественного питания, совпадают с классическим набором, но, тем не менее, здесь есть своя специфика. Проводя маркетинговое исследование в сфере ресторанного бизнеса, объектами могут выступать практически все составляющие ресторанной деятельности. Основными предметами маркетингового исследования являются: анализ месторасположения ресторана; структура отрасли; изучение клиентуры; конкурентоспособность ресторана; исследование ценовой политики; исследование маркетинговой и рекламной деятельности.

Анализ рынка сбыта, внутренней среды предприятия, исследование денежного рынка, рынка капитала, рабочей силы, сырья и материала, что подразумевают под собой анализ всего рынка производительных сил, а также исследование маркетингового инструментария, внешней среды на базе бенчмаркинга и проведения маркетингового исследования являются основными компонентами стратегически ориентированного маркетингового исследования.

В кейтеринге маркетинговая активность обычно не агрессивна, гораздо больший акцент компании делают на точечную работу с клиентами и более персонализированный поход к запросам и ожиданиям заказчиков. Другими словами, центром внимания руководства кейтеринговых компаний становятся отделы по работе с клиентами. Обязательным требованием является клиентоориентированный сервис – с момента принятия самого первого звонка клиента и до завершения обслуживания мероприятия. Не секрет, что затраты на привлечение нового заказчика зачастую в 10 раз превышают затраты на поддержание лояльности постоянных клиентов; здесь, как считает Погодин К., приходится идти на уступки, предоставлять индивидуальный сервис, отвечать на нестандартные запросы и всегда превосходить ожидания [2].

Многообразие маркетинговой деятельности обуславливает и многообразие всевозможных видов маркетинговых аспектов: бенчмаркинг, PR, аутсорсинг, логистика и другие.

Стратегически ориентированное маркетинговое исследование непосредственно взаимосвязано с использованием основных положений, методов, систем, принципов и инструментария бенчмаркинга. Главная цель бенчмаркинга заключается в том, чтобы на основе исследования обеспечить предприятию наибольшую гарантию достижения успеха. Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что бенчмаркинг является одним из ведущих направлений стратегически ориентированного маркетингового исследования в сфере ресторанного бизнеса. В таблице 1 представлены сводные данные, характеризующие значение бенчмаркинга в процессе стратегически ориентированных маркетинговых исследований [3].

Причиной кардинального изменения процесса принятия маркетинговых решений является бенчмаркинг подход. Классически маркетинговая стратегия фирмы разрабатывалась на основе полученных данных маркетинговых исследований и проницательности менеджеров в отношении комплекса маркетинга. Однако для достижения высокой конкурентоспособности предприятия и её устойчивого положения в современных условиях развития бизнеса, традиционных действий в принятии маркетинговых решений становится недостаточно. Таким образом, для повышения обоснованности стратегий маркетинга необходимым представляется использование бенчмаркинг концепции.

Таблица 1. Сравнительная характеристика значения бенчмаркинга в процессе проведения стратегически ориентированных маркетинговых исследований [4]

Характеристики процесса исследования	Значение бенчмаркинга в стратегически ориентированных маркетинговых исследованиях		
	Исследования рынка	Анализ конкурентов	Бенчмаркинг
Общая цель	Анализ рынков, рыночных сегментов или признание товаров	Анализ стратегий конкурентов	Анализ того, что, почему и как хорошо делают конкуренты или лидирующие предприятия
Предмет изучения	Потребности покупателей	Стратегии конкурентов	Методы ведения бизнеса, удовлетворяющие потребности покупателей
Объект изучения	Товары и услуги	Рынки и товары	Методы ведения дел, а также товары
Основные ограничения	Степенью удовлетворенности покупателей	Деятельность на рынке	Не ограничен
Значение для принятия решения	Не значительное	Некоторое	Очень большое
Основные источники информации	Покупатели	Отраслевые эксперты и аналитики	Лидирующие предприятия отрасли, а также конкуренты

Важнейшую роль бенчмаркинг играет в процедуре маркетингового планирования, которое определяет стратегическое направление продвижения бизнеса. Каждое предприятие имеет свою миссию, определяющую главные цели, задачи и руководящие принципы, которые также зависят от результатов бенчмаркинга. Внешняя среда и потребители диктуют свои условия и требования применения бенчмаркинга в процессе стратегического маркетингового планирования и анализируются на основе релевантных данных.

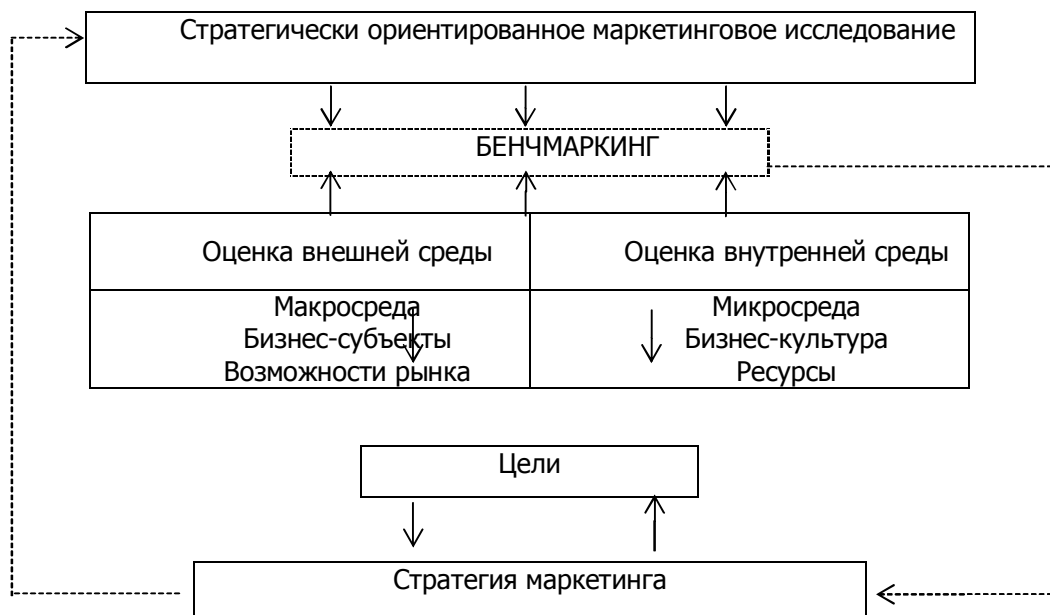


Рисунок 1. Разработка стратегии маркетинга на базе бенчмаркингвого подхода

[5]

В процедуре исследования маркетинговых стратегий мнение со стороны также важно, так как оно определяет стратегическое направление развития и способствует распределению ограниченных возможностей, средств, ресурсов и запасов. Важная информация, необходимая для развития предприятия и обеспечения его конкурентоспособности, может быть получена в процессе познания принципов работы лидеров и потребностей покупателей. На рисунке 1 представлена укрупненная схема разработки стратегии маркетинга с использованием бенчмаркингвого подхода [6]. В процессе аналогичных преобразований маркетинг-менеджер обязан изучить и провести анализ деятельности предприятия, чтобы определить, насколько оно адаптировано к условиям и требованиям рынка, что необходимо и требуется сделать для того, чтобы улучшить деятельность предприятия и т.д. Другими словами, изначальной проблемой является усовершенствование внутренней среды предприятия в соответствии с условиями и требованиями рынка.

Неотъемлемой частью продвижения кейтеринговых организаций на рынке общественного питания является PR. Первое, о чем стоит думать, – это, конечно же, сама услуга. Ведь очень часто можно видеть, что компании, ничего из себя не представляющие, массированно занимаются рекламой, PR и прочими маркетинговыми активностями, которые, конечно, дают какой-то результат, но лишь сиюминутный и, главное, одноразовый. Все это помогает привлечь клиента, но когда услуга или продукт недостаточно качественны, не соответствуют ожиданиям клиентов или даже тому, что о них говорит производитель, привлечь клиента активным продвижением можно единожды, а в следующий раз никакие предложения и рекламные трюки не способны будут убедить разочарованного заказчика в том, что компания заслуживает повторного обращения к ней.

На первое место при выборе специалиста по PR можно поставить знание отраслевой специфики; не общей ресторанной, а именно кейтеринговой. Платить же стоит за количество и качество размещений публикаций о компании. Необходимым представляется выбор оптимального присутствия «в эфире»; с одной стороны, оно должно быть заметным, а с другой – все-таки не становиться навязчивым. Следует уделить внимание тому, чтобы издания и интернет-порталы, на которые будет сделан акцент, были целевыми и достигали аудитории. Оценивать достигнутый результат можно будет только в долгосрочной перспективе; нужны долгосрочное партнерство и сотрудничество, связанные с маркетингом и PR услуг. Можно с уверенностью сказать, что целевая аудитория гораздо больше обращает внимания на короткие и яркие сообщения, нежели на длинные монотонные статьи.

Прежде чем начать PR-ходы, необходимо проанализировать собственную деятельность изнутри и снаружи. Использовать сторонние мнения как клиентов, так и профессионалов и находить баланс между ними. Просто PR, статьи, новостные публикации могут остаться сухой техникой, так скажем, «без души», поэтому важно ценить отношения – с пиарщиками, изданиями, интернет-порталами и конечно же с заказчиками. Также в кейтеринге можно выделить еще и особую аудиторию, – это ивенты, ведь они самые что ни на есть постоянные клиенты.

Для кейтеринга PR нужен и полезен, но не стоит воспринимать его как инструмент продаж; это сопутствующий, поддерживающий инструмент, полезный именно в таком виде. Учитывая, что РВО, за редким исключением, представляют собой небольшие компании со штатом 30-40 человек, самостоятельных отделов рекламы и PR они обычно не имеют [7]. Гораздо эффективнее такую функцию отдать на аутсорсинг специализированному агентству или фрилансеру.

В кейтеринге на аутсорсинг обычно передается оборудование, также это могут быть столовые приборы и скатерти, некоторые элементы приготовления пищи. Лишь около 30% российских компаний сегодня передают на аутсорсинг вопросы организации питания, тогда как, например, в США этот показатель составляет 97% [8]. Отечественные кейтеры должны внедрять и эффективно использовать аутсорсинг на своих организациях; это приведет не только к повышению экономических показателей деятельности организации и снижению издержек, но и к расширению предлагаемого спектра услуг, а соответственно к привлечению новых клиентов. Следующим ключевым моментом для эффективной деятельности организации может оказаться аутстаффинг, а именно приглашенный фрилансер, то есть человек, выполняющий работу без заключения долгосрочного договора с работодателем, нанимаемый только для выполнения определённого перечня работ; что даст возможность платить только за выполненную работу, а не за часы, проведенные на рабочем месте, и позволит работодателю привлечь специалистов более высокого класса из разных регионов, экономя при этом на дорогостоящем рабочем месте в офисе. Таким образом, кейтер может прилично сэкономить, если будет нанимать хотя бы обслуживающий ивенты персонал по мере надобности, а не держать у себя в постоянном составе.

Необходимым атрибутом качественной услуги в кейтеринге является логистика. Логистика же обеспечивается не опытом персонала, как ошибочно полагают, а теми самыми стандартами в деятельности и формализованностью бизнес-процессов.

В сфере общественного питания, как и в области ресторанного бизнеса, существуют свои специфические особенности функциональных областей логистики в работе предприятия: необходимо выбирать не только качественное сырье, но и поставщиков, которые способны обеспечивать этим сырьем в нужное время и в нужных объемах. В работе с полученным сырьем важно понимать, что в основном это скоропортящиеся продукты, полуфабрикаты, поэтому необходимо планировать необходимое количество сырья с минимизацией потерь в случае его нереализации. Все вышесказанное обуславливает необходимость более жестких требований к выбору поставщиков, следовательно, является предпосылкой к внедрению в деятельность логистических концепций и методов в области снабжения.

Один из путей повышения качества услуг и снижения издержек – использование логистической концепции выбора поставщиков. Метод выбора и управления поставщиками особенно необходим в условиях более высоких рыночных требований, предъявляемых к современному бизнесу. Деятельность поставщиков оказывает огромное влияние на производительность, качество и конкурентоспособность предприятий сферы услуг. Современные тенденции в осуществлении закупок вместо организации собственного производства, снижению уровня запасов, интеграции систем поставщиков и производителей определяют потребность в постоянном контроле эффективности поставщика. Однако при организации снабжения предприятия общественного питания зачастую сталкивается с различного рода проблемами (срыв поставок, партии поставок не успевают к установленному сроку, низкое качество продукции поставщиков и т.д.). Подобные сбои в работе поставок необходимых ресурсов в ресторанном бизнесе приводят, как правило, к экономическим потерям организации (упущенная выгода). Как показывают исследования, проведенные среди

российских предприятий, 50% резервов для сокращения издержек находится в области закупок. Остальные 50% находится в управлении, организации производства, логистике и других областях деятельности [9]. Это свидетельствует о том, что существуют колоссальные возможности для оптимизации системы закупок.

В статье «Логистика в системе кейтеринга, как ключевой составляющей ресторанного бизнеса» [10], авторы отмечали что кейтеринговым организациям следует обратить внимание на концепцию бережливого производства. Использование таких инструментов, как логистика, и отдельных элементов концепции бережливого производства может привести к оптимизации издержек производства в целом. Речь идет о комплексе мер под названием «бережливое производство + концепция 6 сигма», или концепция Lean Six Sigma [11]. Среди основных инструментов бережливого производства выделяют следующие.

1. Система TPM (Total Productive Maintenance – «Всеобщая Эксплуатационная система»).

2. Система 5S (сортировка, рациональное расположение, уборка (содержание в чистоте), стандартизация, совершенствование).

3. Система быстрой переналадки SMED (Single-Minute Exchange of Die – Переналадка / переоснастка оборудования менее чем за 10 минут).

4. Система Kaizen (Кайдзен – японская философия и практика, которая фокусируется на непрерывном совершенствовании процессов производства, разработки, вспомогательных бизнес-процессов и управления, а также всех аспектов жизни).

5. Система Канбан (система организации производства и снабжения, позволяющая реализовать принцип «точно в срок»).

6. Система ERP (метод для эффективного планирования и управления всех ресурсов, необходимых для принятия, исполнения, отгрузки и учета заказов клиентов в производственных, логистических и сервисных организациях).

7. Система менеджмента качества ИСО 9000.

8. VMI (склады снабжения, информация о состоянии которых доступна поставщику).

9. SCM (цепочки поставок) [12].

Так как кейтеринг – это сравнительно новая ниша в сфере ресторанного бизнеса, то организации в основном борются за право быть лидерами среди соотечественников и вырваться за пределы российского рынка. Такие инновационные инструменты, как аутсорсинг и аутстаффинг активно применяются на предприятиях, не говоря уже о логистике, без которой данные организации вообще не могут осуществлять свою работу; о концепции бережливого производства мало кто мог вообще слышать и понимать суть её функционирования. На наш взгляд, применение такого нового инновационного инструмента в кейтеринговой компании может вывести её на значительно другой, более высокий производственный уровень, что и даст шанс компании выиграть в борьбе за звание быть лучшей кейтеринговой организацией.

Таким образом, рассматривая все новые и новые направления в различных секторах бизнеса, зарождающиеся под воздействием интернационализации, деловых взаимодействий субъектов хозяйствования, с уверенностью можно отмечать возрастающую роль логистики как современного, инновационного, интегрального инструмента ведения бизнеса.

Как показывает международная практика, нестабильность ведения ресторанного бизнеса связана с его сильной зависимостью от внешней среды – как от STEP-факторов (социальных, технологических, экономических, политических), так и от факторов конкурентного окружения (в т.ч. от поставщиков и потребителей) [13]. Ресторанный рынок развивается слишком стремительно, опережая по темпам развития многие другие отрасли, и чтобы продолжать развиваться и занимать свою рыночную нишу, маркетинг в системе кейтеринга с самого начала должен быть ориентирован на конкретного потребителя с его индивидуальными запросами. Для того чтобы быстро реагировать на изменение внешней среды, менеджер должен проводить постоянный мониторинг рыночной ситуации по определенным наиболее значимым параметрам.

Сбор и оперативное использование такой информации является решающим фактором успеха в маркетинге ресторанного бизнеса при принятии решений.

Литература

1. Аренков И.А., Багиев Е.Г. Бенчмаркинг и маркетинговые решения, СПб.: СПбУЭФ, 2008.
2. Погодин К. Ресторан выездного обслуживания (кейтеринг). Питер, 2012.
3. Аренков И.А., Багиев Е.Г. Указ. соч.
4. Там же.
5. Там же.
6. Там же.
7. Погодин К. Указ. соч.
8. URL: <http://catering-first.ru/?part=outsourcing> Аутсорсинг. Catering-First
9. Озоль С. Выбор стратегии работы с поставщиком // Управление компанией. 2008. № 3 // URL: http://www.cfin.ru/management/manufact/supply_strat.shtml
10. Кизим А.А., Бабак В.А. Логистика в системе кейтеринга, как ключевой составляющей ресторанного бизнеса // Логистика. 2012. № 12.
11. Кизим А.А., Березовский Э. Интеграция логистических инструментов в концепции «бережливое производство» // Логистика. 2012. № 3.
12. Там же.
13. Хуажев О.З., Хашир Б.О. Маркетинговые аспекты моделирования малого бизнеса на основе экономико-математического подхода // Труды Кубанского государственного аграрного университета. 2012. № 6.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342.98

К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ [1]

© 2013 г. И.С. Чалых

*Белгородский государственный
национальный исследовательский
университет
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85*

*National Research University
Belgorod State University
85, Pobedy str.,
Belgorod, 308015*

В статье проанализированы законодательные и правоприменительные подходы к определению конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, определена их специфика и направления оптимизации. Особое внимание уделено таким основаниям привлечения к конституционно-правовой ответственности, как выражения недоверия высшему должностному лицу со стороны регионального парламента и утрата доверия Президента Российской Федерации.

Ключевые слова: *высшее должностное лицо, субъект Российской Федерации, конституционно-правовая ответственность, основания, законодательство.*

The article analyzes legislative and enforcement approaches to the definition of constitutional liability of a senior official in the constituent territory of the Russian Federation and determines the special features of these approaches and direction of optimization. Special attention is paid to such grounds for constitutional liability as expressing no-confidence to a senior official by regional parliament and the loss of the President's confidence.

Keywords: *senior official, constituent territory of the Russian Federation, constitutional and legal liability, grounds, legislation.*

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации играет одну из ведущих ролей в механизме государственной власти. Это обусловлено его особым правовым статусом, под которым понимается предусмотренное законодательством правовое положение, определяющее место высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в системе органов государственной власти, его функции, полномочия и ответственность. От эффективности работы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации во многом зависит уровень благосостояния людей, проживающих на территории соответствующего субъекта Федерации. Поэтому проблемы осуществления правового статуса высшего должностного лица в России, особенно в части реализации его ответственности, приобретают определенную значимость и актуальность.

Так, согласно ч. 4.2 ст. 18 Федерального закона Российской Федерации «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [2] (далее – закон о региональной власти) на высшее должностное лицо субъекта Федерации распространяются ограничения, установленные для членов Правительства России, если иное не установлено федеральным законом. Эта норма ориентирует на основания, формы и способы привлечения высшего должностного лица к юридической ответственности. Между тем, как представляется, именно конституционно-правовая ответственность выступает необходимым ограничением компетенции высшего должностного лица, что определяет ее особое место в конституционно-правовом статусе последнего.

Как отмечает С.С. Федюнин, защита и обеспечение конституционно-правовых норм являются важнейшей задачей, неотъемлемым условием укрепления и развития демократии, а инструментом достижения этой задачи служит конституционная ответственность, так как она содержит санкции, обеспечивающие соблюдение названных норм [3, с. 43]. При этом в вопросе нормативного регулирования института конституционной ответственности в отечественном законодательстве все исследователи единодушно сходятся во мнении о его несоответствии современным условиям развития государства и общества [4, с. 20; 5, с. 12]. Подтверждением тому служит и отсутствие в действующем законодательстве термина, обозначающего указанный правовой институт, причем даже Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях применяет термин «конституционно-правовая ответственность» [6]. В данной связи определяющим в статье будет выступать именно это понятие, апробированное на практике.

Следует отметить, что, несмотря на отсутствие прямых конституционных норм, институт конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации нашел свое развитие в федеральных конституционных законах и федеральных законах. В рамках первой группы указанных актов следует назвать: Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О Правительстве Российской Федерации» [7], согласно ст. 44 которого Правительство России вносит предложения Президенту Российской Федерации о приостановлении действия актов исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации в случае их противоречия российской Конституции, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина; Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О Конституционном Суде Российской Федерации» [8], согласно ст. 3 которого этот судебный орган «разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации... конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации...»; Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О судебной системе Российской Федерации» [9], ст. 27 которого предоставляет право субъектам Российской Федерации создавать конституционные (уставные) суды для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации и иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации.

Во второй группе законодательных актов, несомненно, ведущее место принадлежит закону о региональной власти. Так, именно в ч. 1 ст. 19 данного закона установлены основания досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. При этом анализ соответствующих законодательных положений позволяет выделить традиционные процедуры прекращения полномочий, отличающиеся простотой в интерпретации и наличием аналогий в применении, – в случае смерти (п. «а»), отставки по собственному желанию (п. «в»), признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным (п. «д»), признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим (п. «е»), вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда (п. «ж»), утраты гражданства Российской Федерации, приобретения гражданства иностранного государства либо получения права на постоянное проживание на территории иностранного государства (п. «и»), выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства (п. «з»). Помимо отмеченного, указанная статья содержит и самостоятельные формы конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта: отрешение от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации (п. «б»); отрешения от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия последнего (п. «г»); отзыв избирателями (п. «л»). В частности, последняя из указанных форм выступает своеобразной «новеллой», ибо в оптимизированном варианте возвращает институт отзыва в связи с последними

изменениями модели наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации.

Уточним, что такое разделение оснований с содержательных и статусных позиций подтверждается и организационными отличиями в части определения субъекта принятия решения о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации. В частности, ч. 1.1 рассматриваемой статьи закрепляет, что указанное решение принимается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению Президента России по большинству оснований. Исключение составляют положения п.п. «б», «в» и «г» ч. 1 ст. 19 закона, в соответствии с которыми решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации принимается Президентом России самостоятельно (ч. 1.2). Содержание данных норм подтверждает логичность такой позиции законодателя. С учетом вышеизложенного, обратимся к более детальному рассмотрению специфики конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Следует согласиться, что с принятием закона о региональной власти были заложены основы формирования действенного механизма конституционно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Изменения, произошедшие в законодательстве в период с 2000 по 2012 гг. (переход от всенародного избрания к наделению полномочиями законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта по представлению Президента Российской Федерации и обратно), повлияли как на основания, так и на механизм указанной ответственности высших должностных лиц субъекта Федерации [10, с. 100]. В результате были оптимизированы и официально закреплены три основные (указанные выше) формы конституционно-правовой ответственности данного лица.

Как отмечает А.П. Жуков [11], конституционная модель организации государственной власти в Российской Федерации предполагает установление взвешенных механизмов взаимодействия, взаимного контроля и взаимной ответственности органов различных ветвей государственной власти на каждом ее территориальном уровне, включая региональный. Оценивая механизмы сдержек и противовесов в современной региональной системе разделения властей, необходимо учитывать, что выстраивание отношений органов государственной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами государственной власти в рамках «единой системы исполнительной власти» (ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации [12]) само по себе не может и не должно предопределять некую деформацию разделения властей на уровне субъектов Федерации. В частности, систематическое изменение порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта не может квалифицироваться как одностороннее усиление исполнительной власти соответствующего территориального уровня, неподчинение региональных органов исполнительной власти парламентскому контролю. Подтверждается данный подход и закреплением на уровне федерального законодательства такой формы конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Федерации, как отрешение от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Уточним, что данный институт получил особую организационную детализацию в ст. 19 закона о региональной власти. Так, ч. 2 указанной статьи определяет исчерпывающий перечень оснований, по которым законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе выразить недоверие его высшему должностному лицу. Это: издания им актов, противоречащих Конституции России, федеральному и региональному законодательству, если такие противоречия установлены соответствующим судом и не устранены высшим должностным лицом субъекта Федерации в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения; установленное соответствующим судом иное грубое нарушение Конституции России, федерального и регионального

законодательства, повлекшее массовое нарушение прав и свобод граждан; ненадлежащее исполнение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации своих обязанностей. В отношении первого из указанных оснований особо подчеркнем, что оно даже выступало предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Как указано в его Постановлении [13], по смыслу рассматриваемых положений для применения такой меры воздействия, как отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, необходимо, чтобы признанный в судебном порядке неправомерным нормативный акт повлек указанные конституционно значимые тяжкие последствия – массовое нарушение прав и свобод граждан. Следовательно, эти положения не допускают применение данной меры воздействия в связи лишь с формальным противоречием нормативного акта высшего должностного лица либо высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации федеральному регулированию. Тем самым обеспечивается соразмерность федерального вмешательства негативным последствиям нормативных решений органов государственной власти субъекта Федерации. Законом установлен и порядок принятия решения о недоверии – квалифицированным большинством состава законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (ч. 3-4 ст. 19). Особым процедурным элементом здесь выступает необходимость рассмотрения такого решения главой российского государства (ч. 5 ст. 19), а также то, что итоговое решение об отрешении от должности должностного лица субъекта Российской Федерации принимается Президентом России самостоятельно, и только на его основании первый может быть отправлен в отставку (ч. 6 ст. 19).

То есть, выражение региональным парламентом недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации не является безусловным, автоматически не влечет досрочного прекращения его полномочий, но выступает основанием для рассмотрения Президентом России, с которым региональный руководитель находится в отношениях субординации, вопроса об отрешении его от занимаемой должности. Предполагается, что Президент Российской Федерации и законодательные органы субъектов Федерации действуют по данному вопросу на основе согласования интересов и взаимного учета мнений. То есть глава государства не вправе действовать произвольно и при наличии обоснованной позиции законодательного органа субъекта Российской Федерации должен поддержать предлагаемое региональным парламентом решение; отказ же реализовать выраженное парламентом недоверие должен быть в этом случае мотивированным [14].

Между тем, как представляется, ключевым аспектом здесь должно выступать принципиальное внимание к юридической природе института выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, который был воспринят национальной юридической практикой в качестве важного элемента региональной системы сдержек и противовесов и одновременно – значимой формы парламентского контроля за исполнительной властью. Однако в юридической литературе он мало исследован и рассматривается либо в рамках общих вопросов, касающихся значения доверия и недоверия в праве, в том числе в конституционном праве, либо в свете специальных проблем федеративных отношений, юридической ответственности, разделения властей [15]. В итоге современная практика демонстрирует фактическую утрату рассматриваемым институтом самостоятельности и прямой юридической значимости, что подтверждается обязательной включенностью в процедуру его реализации главы российского государства.

По нашему мнению, интерпретация, в первую очередь, федеральным законодателем особенностей юридической природы института выражения недоверия высшему должностному лицу со стороны регионального парламента требует корректировки. В частности, вопрос о допустимости введения субъектами Федерации отрешения от должности главы исполнительной власти субъекта региональным парламентом как одной из форм конституционно-правовой ответственности уже был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В постановлении по «алтайскому делу» Конституционный Суд России установил, что нормы, допускающие досрочное освобождение от должности главы администрации

субъекта Федерации региональным парламентом, соответствуют Конституции Российской Федерации при условии, что такое освобождение производится на основании вступившего в силу судебного решения [16]. Следовательно, в целях соблюдения баланса в системе сдержек и противовесов государственной власти как на региональном уровне, так и в аспекте взаимодействия Федерации с субъектами, видится оптимальным самостоятельное законодательное оформление такой формы конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица, как отрешение его от должности в связи с выражением недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Далее уточним, что в настоящее время за Президентом Российской Федерации сохранена еще одна возможность единолично принимать решение о привлечении к конституционно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации – в связи с утратой его доверия. Здесь глава государства, по сути, наделен судебными полномочиями при решении этого вопроса, а ведь «только суд правомочен принимать подобные решения... наделение федеральным законом Президента Российской Федерации не свойственными его конституционному статусу квазисудебными полномочиями не согласуется с нормами Конституции» [17, с. 95].

Уточним, что для российского государства первый опыт, когда общество впервые заговорило о реальном существовании ответственности руководителей регионов за «результаты их деятельности», имел место в 2005 г.: указом главы государства был отрешен от должности губернатор Корякского автономного округа [18, с. 3]. Впоследствии утрата доверия высшим должностным лицом субъекта Федерации становится распространенным основанием ответственности, но недостаточно полно урегулированным в законодательстве. Примером является Указ Президента Российской Федерации «О досрочном прекращении полномочий мэра Москвы» [19], в котором, в отличие от предыдущего, называется только одно основание применяемой санкции – «утрата доверия Президента Российской Федерации». При этом в качестве одного из оснований такой спецификации самим главой государства называется то, что «основную ответственность за судьбу региона несет губернатор» [20].

Следует отметить, что процессуальные моменты принятия Президентом Российской Федерации указанного решения практически не урегулированы. Глава государства наделяется полной свободой в решении вопроса отрешения от должности руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и не связан никакими правовыми ограничениями. С одной стороны, это позволяет существенно усилить ответственность данных субъектов перед Президентом России и придать гибкость его кадровой политике, но, с другой стороны, это неоправданно снижает гарантии и стабильность правового статуса высшего должностного лица субъекта Федерации [14]. Однако, как представляется, данное основание имеет не совсем правовой характер, а, напротив, ярко выраженную политическую окраску. В данной связи федеральному законодателю следует обратить особое внимание на перспективу установления и закрепления конституционно-правовых основ применения и порядка реализации указанной меры ответственности. Более того, в контексте определения новой (общей) модели наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации – непосредственного избрания населением – актуализирован вопрос о конституционности института отрешения его от должности в связи с утратой доверия Президента России. Представляется, данный вопрос должен выступить предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

В результате оптимизированного возврата к всенародному избранию высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в современный период особую роль приобретает такая форма конституционно-правовой ответственности последних, как отзыв избирателями. Ее законодательной основой выступают положения п. «л» ч. 1 ст. 19 закона о региональной власти, устанавливающие базовые критерии применения соответствующей процедуры: во-первых, осуществление отзыва только избирателями, зарегистрированными на территории субъекта Российской Федерации, а во-вторых, обязательное законодательное закрепление данного института и порядка его реализации на региональном уровне, что еще раз уточняется в ч. 7.1 указанной

статьи. При этом федеральный законодатель в нормах той же статьи изначально достаточно подробно определяет и основания, и процедуру отзыва высшего должностного лица субъекта избирателями. Так, ч. 7.2 ст. 19 рассматриваемого акта устанавливает исчерпывающий перечень оснований такого отзыва: 1) подтвержденное судебным решением нарушение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации федерального или регионального законодательства; 2) установленное судом неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение своих обязанностей. Ч. 7.3 ст. 19 закона об общих принципах организации региональной власти определяет субъектов инициирования процедуры отзыва в судебном порядке, к которым отнесены: политические партии, их региональные отделения, иные общественные объединения, а также группа избирателей в количестве не менее 100 человек, проживающих на территории соответствующего субъекта Федерации и обладающих правом участвовать в выборах высшего должностного лица. В свою очередь ч. 7.4 той же статьи указывает на гарантированность возможности проведения агитации как за, так и против отзыва, всеобщее равное и прямое участие в тайном голосовании по такому отзыву, а также достаточно подробно регламентирует саму процедуру отзыва высшего должностного лица субъекта Федерации избирателями и его ограничения. Следует подчеркнуть, что в положениях указанной статьи установлены не только гарантии инициирования отзыва высшего должностного лица субъекта Федерации, но и гарантии защиты последнего: возможность дать объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания отзыва, а также использовать право на защиту чести и достоинства, иных гражданских прав и свобод в суде. В целом же можно отметить, что установленная сравнительно недавно федеральным законодателем такая форма конституционной ответственности высшего должностного лица субъекта, как отзыв, выступает логичным продолжением оптимизации порядка наделения его полномочиями и одновременно балансирующим механизмом организации государственной власти на региональном уровне.

Также уточним, что на уровне субъектов Российской Федерации вопросам конституционно-правовой ответственности высших должностных лиц также уделяется пристальное внимание, что подтверждается спецификой ее регулирования, определяемой в региональном законодательстве. В качестве примера обратимся к соответствующему опыту Белгородской области.

Так, Уставом Белгородской области [21] в ч. 2 ст. 10 закреплены все основания отрешения от должности ее высшего должностного лица – губернатора, которые предусмотрены федеральным законодательством. При этом региональным законодателем ряд соответствующих положений не продублирован, а изложен лаконично и синтезировано, что позволяет, как представляется, избежать в ряде случаев внесения изменений и дополнений в данный учредительный акт в случае оптимизации федерального законодательства. Более подробно вопросы конституционно-правовой ответственности, в том числе высшего должностного лица субъекта, урегулированы в специальном законодательстве Белгородской области.

В частности, особого внимания заслуживают нормы избирательного законодательства Белгородской области [22], посредством которых крайне оперативно были восприняты тенденции оптимизации федеральных законодательных актов в аспекте изменения порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (в мае 2012 г. – изменения в федеральном законодательстве, в июне 2012 г. – в законодательстве Белгородской области). Непосредственным примером здесь можно обозначить детальное регулирование такой формы конституционно-правовой ответственности, как отзыв высшего должностного лица избирателями. Так, ст. 15 «Общие положения об отзыве депутатов и выборных должностных лиц» Избирательного кодекса Белгородской области в целом отражает положения федерального закона в исследуемом аспекте, что видится логичным, исходя из ее наименования. Однако уже здесь присутствует положение гарантирующего характера, дополняющее нормы закона об общих принципах организации региональной власти: «Право отзыва не может быть использовано для ограничения самостоятельности и инициативы депутата, выборного должностного лица, создания препятствий его законной деятельности» (ч. 2 ст. 15). Спецификой

избирательного законодательства Белгородской области в части установления процедуры отзыва губернатора избирателями выступает параллельное с установлением порядка наделения его полномочиями включение в Избирательный кодекс Белгородской области самостоятельной главы 14.1 «Отзыв губернатора Белгородской области», подробно регламентирующей осуществление соответствующей процедуры. При этом особого внимания заслуживает содержание гарантий отзываемого губернатора и инициативной группы по его отзыву, определяемых региональным законодателем: в дополнение к положениям федерального закона Избирательный кодекс Белгородской области устанавливает возможность назначения губернатором такого же количества доверенных лиц, как и при проведении выборов, а для инициативной группы по проведению отзыва – ее уполномоченных представителей, но не более числа доверенных лиц, назначенных губернатором. То есть, в указанной части положения избирательного законодательства носят ярко выраженный обеспечительный характер. В данной связи опыт Белгородской области можно признать показательным.

Резюмируя, отметим, что в настоящее время конституционно-правовую ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации можно признать самостоятельным институтом конституционного права. Регулирование оснований и процедуры привлечения к конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Федерации осуществляет как федеральное, так и региональное законодательство. Особое место среди нормативных правовых актов, регламентирующих процедуру конституционно-правовой ответственности, занимают указы Президента Российской Федерации, на основании которых происходит досрочное прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. При этом такая ответственность обладает ярко выраженным политическим характером. Своеобразной новеллой российского законодательства в части регулирования конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Федерации следует признать институт отзыва последнего избирателями, «возрожденный» в силу изменения порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации. Однако практику его применения на региональном уровне еще предстоит выработать в оптимизированных условиях современного государственного строительства.

Литература

1. Данная работа выполнена в рамках государственного задания; регистрационный номер 6.2962.2011.
2. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с посл. изм. от 5 апреля 2013 г.) // Российская газета. 1999. 19 октября // URL: www.consultant.ru
3. Федюнин С.С. Особенности нормативно-правового регулирования конституционной ответственности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и высших должностных лиц субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5.
4. Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М.: Статут, 2000.
5. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. М.: Юрист, 2006.
6. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 г. № 65-О «По ходатайству полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе об официальном разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми,

Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 2059.

7. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с посл. изм. от 7 мая 2013 г.) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712 // URL: www.consultant.ru

8. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с посл. изм. от 5 апреля 2013 г.) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447 // URL: www.consultant.ru

9. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (с посл. изм. от 25 декабря 2012 г.) // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1 // URL: www.consultant.ru

10. Никифоров М.В. Субъекты административного нормотворчества. Н. Новгород: Нижегородская правовая академия, 2012.

11. Жуков А.П. Институт недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (в условиях нового порядка наделения полномочиями) // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 14.

12. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 1993, 25 декабря; 2009. 21 января.

13. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» // Вестник КС РФ. 2002. № 5.

14. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» / Под ред. Н.И. Воробьева (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2011) // URL: www.consultant.ru

15. Кокотов А.Н. Доверие. Недоверие. Право. М., 2004; Басиев М.С. К вопросу о концепции конституционно-правовой ответственности // Право и политика. 2006. № 9.

16. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Вестник КС РФ. 1996. № 1.

17. Сучилин А.С. Конституционная (уставная) ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Государственно-правовые вопросы. М., 2003.

18. Усенко Ю.Н. Юридическая ответственность исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 8.

19. Указ Президента Российской Федерации от 28 сентября 2010 г. № 1183 «О досрочном прекращении полномочий Мэра Москвы» // Российская газета. 2010. 29 сентября.

20. Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2010. 1 декабря.

21. Закон Белгородской области от 31 декабря 2003 г. № 108 «Устав Белгородской области» (принят Белгородской областной Думой 24 декабря 2003 г.) (с посл. изм. от 14 июня 2012 г.) // Белгородские известия. 2004. №№ 4-5 // URL: www.consultant.ru

22. Избирательный кодекс Белгородской области от 1 апреля 2005 г. № 182 (с посл. изм. от 14 июня 2012 г.) // Белгородские известия (специальный выпуск). 2005, 16 апреля // URL: www.consultant.ru

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

УДК 349

ПРАВО СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

© 2013 г. Л.В. Акопов

*Южно-Российский Институт – филиал Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Федерации
344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70*

*South Russia Institute – Branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002*

В статье анализируются проблемы оптимального правового регулирования полномочий судебной власти, новейшие изменения в законодательстве об организации деятельности судов общей юрисдикции. Сформулированы предложения по восполнению пробела, связанного с отсутствием закона о российском судоустройстве.

Ключевые слова: *Конституция России, судебная власть, право судебной власти, судоустройство, судопроизводство, принципы правосудия, суды общей юрисдикции.*

The article analyzes the issues of optimal legal regulation of the court power authorities, the recent changes in the legislature on the organization of the general jurisdiction. The proposals on filling the gap connected with the absence of the law on the Russian court arrangement are formulated.

Keywords: *the Russian Constitution, court power, law of court power, the judiciary, legal procedure, principles of justice, courts of general jurisdiction.*

В соответствии с Конституцией Российской Федерации суды осуществляют государственную власть, правосудие отправляется только судом, судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства; судебная система устанавливается как самой Конституцией России, так и федеральным конституционным законом. При этом создание чрезвычайных судов не допускается.

Ключевой особенностью организации судебной ветви власти является ее формирование исключительно на профессиональной основе, а также и то, что ее самостоятельность обеспечивается механизмом самоуправления (прежде всего через органы судейского сообщества) и законодательно закрепленными экономико-социальными гарантиями независимости правосудия.

Уместно здесь привести тезис В.С. Шевцова о том, что: «Судебная власть – одна из основных отраслей государственной власти, осуществляемая самостоятельно и независимо от других форм и отраслей государственной власти посредством специальных органов этой власти судов, которые обладают правом исключительной монополии на эту власть» [1, с. 55]. Весьма интересно, хотя и несколько перегружено определение судебной власти, сформулированное И.Л. Петрухиным: «Судебная власть – это самостоятельная и независимая ветвь государственной власти, созданная для разрешения на основе закона социальных конфликтов между государством и гражданами, юридическими лицами; контроля за конституционностью законов; защиты прав граждан в их взаимоотношениях с органами исполнительной власти и должностными лицами; контроля за соблюдением прав граждан при расследовании преступлений и проведении оперативно-розыскной деятельности (ОРД); установления наиболее значимых юридических фактов» [2, с. 15].

Претендуя на комплексное определение понятия «судебная власть», М.П. Авдеенкова и Ю.А. Дмитриев предложили крайне противоречивую и местами некорректную по структуре ее содержания конструкцию, а именно: «Можно определить содержание судебной власти как самостоятельного публично-правового образования, представляющего собой систему специальных государственных и муниципальных органов, обладающих предусмотренными законом властными полномочиями, направленными на установление истины, восстановление справедливости, разрешение споров и наказание виновных, решения которых обязательны к исполнению всеми лицами, которых они и касаются» [3, с. 528] (подчеркнуто мною, – Л.А.). Обратим внимание на две существенные погрешности в этом определении: во-первых, муниципальные органы никак не могут включаться в систему органов судебной власти; во-вторых, в данном определении отсутствует указание на важнейшую специфическую особенность (признак) судебной власти – отправление правосудия в установленном законом процессуальном порядке. Заметим, что аналогичное определение судебной власти Ю.А. Дмитриевым уже приводилось (в соавторстве с Г.Г. Черемных) еще в 1997 году, когда судебная власть раскрывалась ими как «... Система государственных и муниципальных органов, обладающих предусмотренными законом властными полномочиями, направленными на установление истины, восстановление справедливости и наказание виновных. Решения этих органов обязательны к исполнению всеми лицами, которых они касаются» [4, с. 48] (подчеркнуто мною – Л.А.). Вряд ли можно принять подобного рода «консервацию» допущенной некорректности.

По нашему мнению, более оптимальна и правильна дефиниция, предложенная В.А. Лазаревой, согласно которой: «... Судебная власть может быть определена как принадлежащее судам... исключительное властное полномочие разрешать возникающие в обществе конфликты правового характера путем осуществления в особой процессуальной форме правосудия и принятия обязательных для исполнения решений» [5, с. 27].

Удачна, на наш взгляд, и формула В.П. Кашепова: «Судебная власть как политико-правовой феномен означает способность и возможность волевого воздействия на поведение людей со стороны государства, осуществляемого через специально созданные государственные структуры – суды и посредством деятельности судей в особых установленных законом процедурных формах» [6, с. 824]. Здесь бы мы только внесли дополнение, заменив слова «на поведение людей» словами «на поведение физических и юридических лиц».

Обобщая эти и иные встречающиеся в литературе определения судебной власти, предложим авторскую дефиницию, а именно:

– Судебная власть есть основанная на конституционном принципе разделения властей самостоятельная и независимая ветвь единой государственной власти Российской Федерации, представляющая собой систему и устройство судебных органов, наделенных комплексом полномочий по отправлению правосудия и осуществлению судопроизводства (конституционного, гражданского, административного и уголовного), иных форм судебной деятельности в установленном законом процессуальном порядке.

Полагаем, что наступил тот период, когда следует вплотную заняться разрешением проблемы целостного оформления и юридического закрепления отечественного судоустройства в его взаимосвязи с судебной системой и организацией скоординированных механизмов отправления правосудия.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» в судебную систему входят федеральные суды: Конституционный Суд Российской Федерации, система федеральных судов общей юрисдикции (в том числе военных судов) во главе с Верховным Судом Российской Федерации, система федеральных арбитражных судов во главе с Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации; суды субъектов Российской Федерации: конституционные (уставные) суды и суды общей юрисдикции субъектов Российской Федерации (мировые судьи).

Обращает на себя внимание тот факт, что Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 года № 1-ФКЗ признал утратившим силу с 1 января 2013 года Закон РСФСР от 8 июля 1981 года «О судостроительстве РСФСР», оставив вместе с тем без правового регулирования немало важных судостроительных отношений [7]. Это к тому же не вполне отвечает важной конституционной норме, относящей «судостроительство» к ведению Российской Федерации (пункт «о» статьи 71), учитывая, что в самом вышеуказанном федеральном конституционном законе понятие «судостроительство» вообще отсутствует.

Исходя из сопоставления пунктов «г» и «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации, следует сделать вывод о том, что понятия «судебная система», «система судов общей юрисдикции» и «судостроительство» хотя и однопорядковые, но отнюдь не синонимичные дефиниции. Их следует рассматривать и применять в контексте их взаимосвязи при анализе более общей категории «судебная власть» и в ее юридическом оформлении.

На наш взгляд, принимая во внимание безусловную значимость и публично-властный характер института судостроительства, его необходимо поднять на уровень нормативно-правового регулирования, соответствующий федеральному конституционному законодательству. Причем, по нашему мнению, следует разработать и принять федеральный конституционный закон «Об основах судостроительства в Российской Федерации». В указанном контексте мы солидарны с концепцией Е.Б. Абросимовой, предлагающей включить в содержание соответствующего федерального конституционного закона:

«1) детальные дефиниции принципов судостроительства и судебного процесса (что, в свою очередь, обеспечивало бы действие норм гл. 1 и 2 Конституции, иных ее норм, а также единство судебной системы России);...

3) описание базовой модели организации судебной власти в субъектах Федерации» [8, с. 484] (подчеркнуто мною, – Л.А.).

Этому предложению созвучен и вывод С.Е. Вицина о том, что «нам пора задуматься над тем, что статья 128 (часть 3) Конституции РФ говорит о том, что полномочия, порядок образования и деятельности всех федеральных судов должен регламентироваться федеральным конституционным законом, и вполне уместно поставить проблему разработки закона о судостроительстве и закона о судопроизводстве в целом» [9, с. 52] (подчеркнуто мною, – Л.А.).

Уместно здесь напомнить и о том, что уже в первые годы действия современной российской Конституции Ю.А. Тихомиров весьма убедительно ставил следующую задачу в контексте формирования публичного права, а именно: «Предстоит вновь продумать возможности выделения судебного права, которое охватит судостроительство и все виды судопроизводства: уголовное, административное, гражданское, конституционное. Устройство судебной системы с ее ветвями и соответствующими им видами процесса вполне заслуживает такого признания в публичном праве. А специальные труды в данной сфере о специфике правосудия и процессуальных отраслей дают убедительные аргументы в пользу такого решения» [10, с. 39-40].

В более поздней своей работе Ю.А. Тихомиров отмечает: «Суды как независимая ветвь государственной власти обладают своим независимым статусом. Его основу составляют соответствующие нормы конституций и специальные законы либо о правосудии, либо о судебной системе, либо об отдельных видах судов, а также о статусе судей. Практика государств тут весьма неодинакова, о чем свидетельствует краткий обзор зарубежных ученых [11]. Но везде действуют кодексы (законы) о видах судопроизводства» [12, с. 181] (подчеркнуто мною, – Л.А.).

В то же время у нас до сих пор отсутствует специальное законодательство об административном судопроизводстве. Как справедливо отмечено Н.М. Колосовой, «в рамках развития института судебной власти назрела необходимость создания самостоятельных административных судов... Административные суды могли бы рассматривать судебные дела о признании незаконными нормативных правовых актов государственных органов, споры между субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления, жалобы о нарушении избирательного законодательства и многое другое. Создание административных судов в конечном счете способствовало бы

дальнейшему развитию института судебной власти в рамках завершения конституционной модели судебной власти в РФ» [13, с. 293] (подчеркнуто мною, – Л.А.).

Своего рода обоснованием необходимости выделения права судебной власти в качестве автономной юридической отрасли выступает монография Председателя Верховного Суда Российской Федерации В.М. Лебедева, хотя он напрямую и не употребляет такого словосочетания [14].

Существенным достижением в развитии теории права судебной власти, на наш взгляд, является известная работа В.П. Кашепова, в которой, в частности, обосновывается, что предметом законодательно закрепленных судебно-властных отношений выступают общественные отношения, входящие в сферу осуществления судебной власти и складывающиеся в процессе образования, формирования, организации деятельности судебных органов, порядка реализации их полномочий и гарантий в целях беспрепятственного их функционирования [15, с. 3-4, 6-7 и др.].

Что касается научного анализа судоустройственных проблем, то следует упомянуть весьма содержательную работу Е.Б. Абросимовой по этой тематике [16].

Следует также назвать обстоятельную работу В.И. Анишиной по вопросам судебной власти и правосудия [17], в которой она отмечает несформированность в полном объеме теоретической модели статуса судебной власти, неопределенность объемов и пределов властных полномочий ее органов, механизмов взаимодействия с другими ветвями власти, а также места и роли судебных актов в системе современного российского праворегулирования [17, с. 8].

Несмотря на некоторую гиперболизацию этой констатации, полагаем все же, что системно-логическому разрешению этих вопросов препятствует прежде всего отсутствие законодательства о судоустройстве. Вместе с тем мы разделяем вывод В.И. Анишиной о том, что в процессе своей деятельности судебная власть существенным образом влияет на состав и содержание правовых принципов, в том числе «обнаруживая и формулируя новые принципы на основе объективных закономерностей социального и правового развития, познавая имманентные им юридические императивы и при этом руководствуясь собственным судебским усмотрением на регулирование тех или иных общественных отношений» [17, с. 115].

«Именно суд, – подчеркивает В.И. Анишина, – во всех спорных случаях выявляет и формулирует право, и иногда путем формирования состава и содержания правовых принципов, лежащих в основе всей правовой системы» [17, с. 115].

Однако мы не поддерживаем ту нейтральную позицию, которую занимают как В.И. Анишина, так и иные отдельные авторы по отношению к дискутируемым в литературе предложениям о создании т.н. «трудовых», «ювенальных», «пенитенциарных», «экологических», «семейных» и прочего рода судебных инстанций. Убеждены, что образование подобных квазиспециализированных судов приведет к разрушению основ организации судебной ветви власти, «размыванию» ее полномочий и подорвет легальное судоустройство в стране.

Легковесность подхода отдельных исследователей к проблематике совершенствования права судебной власти в современной России порой доходит до абсурда. Приведем лишь один наиболее характерный пример такой ничем не оправданной облегченности. Так, в диссертационной работе А.С. Гондаренко предложено якобы «в целях оптимизации структуры конституционно-правового механизма обеспечения реальности конституционных принципов правосудия... исключить право законодательной инициативы судебных органов (предусмотрев право давать заключения по законопроектам)» [18, с. 9-10] (подчеркнуто мною, – Л.А.). Если согласиться с такого рода защищаемым диссертантом предложением, причем без достаточно обоснованной аргументации, то все высшие судебные органы власти (Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации) должны быть лишены своего конституционного права законодательной инициативы по вопросам их ведения (статья 104, ч. 1 Конституции Российской Федерации). Иначе как абсурдным данное предложение назвать невозможно. Однако, к сожалению, и такой известный исследователь, как С.Э. Несмеянова сочла возможным поставить под сомнение

указанное право непосредственно по отношению к Конституционному Суду Российской Федерации, посчитав, что оно якобы «не совсем соответствует характеру деятельности суда и его возможностям» [19, с. 93], что выглядит нонсенсом на фоне ее же утверждения: «Анализ конкретных полномочий Конституционного Суда РФ позволяет сделать вывод о его больших потенциальных возможностях в деле охраны Конституции РФ, создания условий для укрепления конституционного строя государства» [19, с. 95].

В этой связи можно упомянуть и тот факт, что с 1995 года только на федеральном уровне не исполнено свыше 50 решений Конституционного Суда, а в общей сложности за 17 лет было проигнорировано 355 актов высшего судебного органа (в первую очередь это относится к конституциям республик и уставам регионов) [20, с. 3].

В указанном контексте мы солидарны с выводом Н.С. Бондаря, а именно: «Исполнение решений Конституционного Суда, как, впрочем, и любого иного органа судебной власти, является необходимым элементом справедливого правосудия и его завершающей стадией. Однако применительно к конституционному судопроизводству и его специфическим особенностям она выражается не только в восстановлении нарушенных конституционных прав, но и в восстановлении режима конституционной законности» [21, с. 154].

Как верно отмечают Б.А. Страшун и Ал.А. Мишин, «сила судебной власти – в уважении цивилизованного общества к праву и к суду как его профессиональному толкователю и справедливому применителю. Не случайно в западных странах юристы не сразу могут взять в толк, о чем идет речь, когда мы спрашиваем их о последствиях неисполнения судебных решений. Они не могут себе представить, как это возможно – не исполнить решения суда» [22, с. 748].

Анализируя соотношение понятий «право» и «судебная власть», можно согласиться с точкой зрения А. Шайо о том, что «судебную власть и ее деятельность точнее было бы назвать "отправлением права"» [23, с. 218]. Этот же автор справедливо резюмирует: «Беспристрастный и независимый суд способен приблизиться к фактической истине и способствовать осуществлению прав в том случае, если в ходе процесса действительно открывается возможность для подтверждения права, если привлеченный к суду не оказывается в подчиненном положении» [23, с. 223].

Возвращаясь к проблематике судоустройственного права, заметим, что еще в Российской империи под судоустройством понималась совокупность судебных учреждений в их иерархическом построении и основ производства судебных дел, чему уделялось весьма серьезное внимание [24, с. 164-167].

В период действия Закона РСФСР от 8 июля 1981 г. № 976 «О судоустройстве РСФСР» (с последующими изменениями вплоть до его отмены) под судоустройством понимались общие принципы организации и деятельности судебной власти, судебная система (в значении совокупности судебных учреждений), нормы судопроизводства, основы статуса судей, присяжных заседателей и иные вопросы организации деятельности судов и органов судейского сообщества [25, с. 6].

На наш взгляд, дальнейшее развитие законодательства о судебной власти следует осуществлять на основе широкого понимания судоустройственного права. В этом контексте мы разделяем и выводы В.П. Кашепова о том, что: «Конституция РФ 1993 г. должна рассматриваться как непосредственный источник судоустройственного права. В ней получили нормативное решение фундаментальные вопросы организации судебной власти, основные принципы осуществления правосудия, утвердились предпосылки прямого действия и применения ее норм... Далеко не все фундаментальные положения Конституции РФ в сфере организации правосудия нашли отражение в текущем законодательстве, что подчеркивает ее первостепенную роль в формировании законодательства о судоустройстве» [26, с. 14].

Сказанное выше вовсе не означает, что мы совершенно исключаем возможность объединения законодательства о судебной системе и судоустройстве в единый комплекс общего судебного законодательства России в качестве базиса формирования отрасли «право судебной власти».

Литература

1. Шевцов В.С. Право и судебная власть в Российской Федерации. М., 2003.
2. Петрухин И.Л. Проблема судебной власти в современной России // Государство и право. 2000. № 7.
3. Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А. Конституционное право Российской Федерации. Курс лекций. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: «ПолиграфОПТ», 2004.
4. Дмитриев Ю.А., Черемных Г.Г. Судебная власть в механизме разделения властей и защите прав и свобод человека // Государство и право. 1997. № 8.
5. Лазарева В.А. Судебная защита в уголовном процессе РФ: проблемы теории и практики. Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1999.
6. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Юристъ, 2002.
7. Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 898.
8. Абросимова Е.Б. Некоторые вопросы судебной системы в условиях Федерации / Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. М.: ООО «ТК ВЕлби», 2003.
9. Вицин С.Е. Проблемы совершенствования судостройства в современной России / Судебная реформа и становление правового государства в Российской Федерации. М.: ДиАР, 2003.
10. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М.: Изд-во БЕК, 1995.
11. Андерсен Дж., Грейч Ч. Реформа судебной системы в странах Европы и Центральной Азии. М.: ГУ-ВШЭ, 2006.
12. Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник / Ю.А. Тихомиров. М.: ЭКСМО, 2008.
13. Институты конституционного права / Отв. ред. д.ю.н., проф. Л.В. Андриченко, д.ю.н., проф. А.Е. Постников. М.: ИД «Юриспруденция», 2011.
14. Лебедев В.М. Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития. СПб.: Санкт-Петербургский государственный университет, юридический факультет, 2001; Изд-во «Лань», 2001.
15. Кашепов В.П. О теории судебной власти, судебных реформах и проблемах развития судебной системы. М., 2010.
16. Абросимова Е.Б. Очерки российского судостройства: реформы и результаты. М., 2009.
17. Анишина В.И. Основы судебной власти и правосудия в Российской Федерации: курс лекций / В.И. Анишина. М.: Эксмо, 2008.
18. Гондаренко А.С. Конституционно-правовой механизм обеспечения реальности конституционных принципов правосудия в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2007.
19. Несмеянова С.Э. Конституционный судебный процесс в России: Учеб. пособие. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2012.
20. Новиков Константин. Регионы игнорируют решения КС. Слышим, но не исполняем // Российская газета. 2012. 9 июля. № 154 (5827).
21. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011.
22. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Рук. авт. колл. и отв. ред. д.ю.н., проф. Б.А. Страшун. 4-е изд., обновл. и дораб. М.: Норма, 2007.
23. Шайо Андраш. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер. с венг. М.: Юристъ, 2001.
24. Яновский А.Е. Судостройство / Энциклопедический словарь «Россия». Издатели: Ф.А. Брокгаузъ и И.А. Евфронъ. СПб., 1898.
25. Завидов Б.Д. Комментарий к Закону о судостройстве РСФСР. М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2003.
26. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» / Отв. ред. первый заместитель Председателя Верховного Суда РФ В.И. Радченко. М.: Изд-во НОРМА, 2003.

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

УДК 347.73

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ФИНАНСОВЫХ РЕГУЛЯТОРОВ В РОССИИ

© 2013 г. В.Ф. Прокофьев, И.М. Ильин

Новгородский государственный
университет имени Ярослава Мудрого
173003, Великий Новгород,
ул. Большая Санкт-Петербургская, 41

Yaroslav-the-Wise Novgorod
State University
41, ul. B. St. Peterburgskaya, 41,
Velikiy Novgorod, 173003

Статья посвящена изучению правовых и организационных вопросов регулирования финансового рынка в Российской Федерации. Предложены организационные сценарии реформирования отдельных государственных регуляторов на финансовом рынке России.

Ключевые слова: *финансовые рынки, банковский сектор, страховой сектор, ФСФР России, Министерство финансов России, Банк России, министерства и службы.*

The article studies legal and organizational issues of financial market regulation in the Russian Federation; offers organizational patterns of reformation of state regulators on the Russian financial market.

Keywords: *financial market, bank and insurance sector, FMFA of Russia, Ministry of Finance of Russia, Bank of Russia, ministries and agencies.*

Финансовому рынку уделяется большое внимание в развитых и развивающихся государствах, которые стремятся добиться определенных успехов в мировой экономике, и Россия здесь не является исключением. В связи с этим создаются специализированные государственные органы, которые осуществляют регулирование на финансовом рынке. В частности в Российской Федерации одним из таких органов является Федеральная служба по финансовым рынкам (далее — ФСФР России). Кроме того, государственные исполнительные органы разрабатывают определенные текущие, среднесрочные и долгосрочные программы развития, стратегии, прогнозы, послания, политики и концепции. Данные документы дают возможность осуществлять развитие, задают пути реформирования или направляют на определенное достижение рубежей в области финансовых рынков.

В частности в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» предусмотрено формирование институциональной среды инновационного развития. Отмечено также, что формирование современной, то есть адекватной вызовам постиндустриальной эпохи системы институтов является важнейшей предпосылкой достижения стратегических целей. Предполагается обеспечить согласованное и эффективное развитие институтов, регулирующих политические, социальные и экономические аспекты развития страны. Институциональная среда, необходимая для инновационного социально ориентированного типа развития, в долгосрочной перспективе будет формироваться в рамках следующих направлений.

Во-первых, предусматривается сделать акцент на совершенствовании политико-правовых институтов, нацеленных на обеспечение гражданских и политических прав граждан, а также на исполнение законодательства. Речь идет о защите базовых прав, включая неприкосновенность личности и собственности, независимость суда, эффективность правоохранительной системы, свободу средств массовой информации.

Во-вторых, институты, обеспечивающие развитие человеческого капитала. Прежде всего, это касается образования, здравоохранения, пенсионной системы и

обеспечения жильем. Ключевой проблемой развития этих секторов является проведение институциональных реформ – выработка новых правил их функционирования.

В-третьих, экономические институты, то есть законодательство, обеспечивающее устойчивое функционирование и развитие национальной экономики. Современное экономическое законодательство должно обеспечивать экономический рост и структурную модернизацию экономики.

В-четвертых, институты развития, нацеленные на решение конкретных системных проблем экономического роста, то есть правила игры, ориентированные не на всех участников хозяйственной или политической жизни, а на некоторых из них.

В-пятых, система стратегического управления, позволяющая обеспечить гармоничность формирования и развития указанных типов институтов и направленная на согласование бюджетной, денежной, структурной, региональной и социальной политики при решении системных внутренних проблем развития и ответа на внешние вызовы. Она включает в себя взаимоувязанные программы институциональных преобразований, долгосрочные и среднесрочные прогнозы развития экономики, науки и технологий, стратегии и программы развития ключевых секторов экономики и регионов, долгосрочный финансовый план и систему бюджетирования по результатам [1].

Также в специализированном именно в области финансовых рынков акте «Об утверждении Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года» (далее – «Стратегия финансового рынка до 2020 года») выделяются в третьем разделе цели, задачи и результаты развития финансового рынка на период до 2020 года. В частности, предусматривается, что одной из целей программы «Стратегия финансового рынка до 2020 года» является формирование конкурентоспособного самостоятельного финансового центра.

До 2020 года необходимо решить следующие задачи развития финансового рынка:

- повышение емкости и прозрачности финансового рынка;
- обеспечение эффективности рыночной инфраструктуры;
- формирование благоприятного налогового климата для его участников;
- совершенствование правового регулирования на финансовом рынке.

Помимо решения указанных задач следует повысить эффективность контрольно-надзорной деятельности ФСФР России, проводить постоянный анализ применения норм законодательства РФ и на этой основе совершенствовать нормативную правовую базу. Решение задач «Стратегии финансового рынка до 2020 года» позволит создать надежную базу долгосрочного роста российского финансового рынка и сформировать на его основе конкурентоспособный самостоятельный финансовый центр [2].

Созданная в результате административной реформы в 2004 году ФСФР России на начало 2013 года имеет свое специфическое, достаточно обширное нормативно-правовое обеспечение функционирования, исходя из своей объемной финансовой сферы деятельности.

Соответственно, ФСФР России имеет достаточно большие полномочия в отдельных секторах и сегментах финансовой сферы, подчиняется непосредственно Правительству России, что подчеркивает высокий статус службы. Причем в полномочиях ФСФР России присутствует не только надзор и контроль, характерный для обычной федеральной службы, но и возможность нормативно-правового регулирования, что уже более свойственно федеральным министерствам.

Министерство финансов Российской Федерации и ФСФР России на основании законодательства и своих полномочий, указанных в соответствующих положениях, должны между собой согласовывать достаточно объемный список нормативно-правовых актов, принимаемых в финансовой сфере и отдельных ее секторах и сегментах.

Согласно «Положению о территориальном органе ФСФР России» [3] региональный орган ФСФР России структурно осуществляет свою деятельность в 9 выделяемых округах, а система их полномочий коррелируется с компетенцией ФСФР России.

Таким образом, можно сделать вывод, что со стороны Президента России и Правительства Российской Федерации присутствует постоянное внимание к проблемам развития финансового рынка России, что подтверждается принятием специальных финансово-правовых актов в данной сфере (например, Указ Президента Российской Федерации «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации» [4]), текущих (бюджетное послание, налоговая, денежно-кредитная политика на очередной финансовый год и двухлетний плановый период), долгосрочных (например, «Стратегия финансового рынка до 2020 года»).

Однако можно заметить, что «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 год и плановый период 2014 - 2015 годов» [5], вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» предусматривает развитие финансовых рынков, но отрывает их от иных секторов: банковского и страхового.

На наш взгляд, это не последовательная политика, так как:

– во-первых, финансовый рынок не может быть изолирован от банковского или страхового. И в подтверждение этого ФСФР России, которая на этом рынке считается главным регулятором, постоянно взаимодействует с Министерством финансов Российской Федерации, Банком России и иными финансовыми регуляторами.

– во-вторых, в финансово-плановом акте «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 год и плановый период 2014 - 2015 годов» говорится про последовательное развитие рыночных институтов: финансовых рынков, банковского и страхового секторов. Но как можно развивать поэтапно эти сектора, если они будут изолированы друг от друга.

То есть, здесь можно предложить использовать другую формулировку развития финансовой сферы, включая банковские, страховые и иные сектора.

Важно также, что в этом среднесрочном прогнозе ставятся задачи повышения качества государственного управления и механизмов регулирования экономической деятельности. Причем главным направлением остается продолжение реформирования системы государственного управления в рамках реализации федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)» [6].

В Постановлении Правительства Российской Федерации «О Министерстве финансов Российской Федерации» [7] с 1 января 2013 года внесены и вступили в силу дополнения, которые были зафиксированы более поздними Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 года N 1083 [8] и Постановлением Правительства Российской Федерации от 20.12.2012 года N 1343 [9] в п.п. 5.3 о согласовании различных стандартов бухгалтерского учета и финансовой отчетности с ФСФР России, но в «Постановление о Положении ФСФР» [10] и в иных проанализированных нормативно-правовых актах согласование или полномочия в области бухгалтерского учета и финансовой отчетности отсутствуют. Эти компетенции существуют у Министерства финансов Российской Федерации и Банка России. Таким образом, здесь видится расширение полномочий ФСФР России без указания данных правовых норм в «Постановлении о Положении ФСФР».

Кроме того, Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [11] предусматривает для федеральных служб в рамках единой системы управления в основную очередь выполнение функций контроля и надзора в установленной сфере деятельности, а для федеральных министерств выработку политики и нормативно-правового регулирования соответствующих участков деятельности. На ФСФР России возложены определенные функции в п. 5 «Постановления Вопросы ФСФР» [12] и п. 1 «Постановления о Положении ФСФР», которые согласно Указу Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» более характерны для министерства. Причем существует переплетенность этих полномочий с Министерством финансов Российской Федерации и Банком России. Таким образом, здесь видится неполное соответствие заложенным принципам президентского правового акта.

Соответственно, нам видится, что можно предложить организационное и правовое развитие федерального ведомства в области финансовых рынков (ФСФР России) по следующим направлениям.

Направление первое, когда на базе ФСФР России образуется федеральное министерство по финансовым рынкам, забрав часть полномочий от Министерства финансов Российской Федерации и Банка России, тем самым, разгрузив данные глобальные государственные структуры. Причем можно оставить за Министерством финансов Российской Федерации выработку политики и разработку нормативно-правового регулирования, только бюджетного, налогового, страхового (обязательного) и иных секторов общественной финансовой сферы. Таким образом, создать на базе Министерства финансов Российской Федерации Министерство регулирования публичных доходов и расходов, а на базе ФСФР России Министерство обеспечения частных финансов.

Направление второе, когда ФСФР России в рамках федеральной службы уходит в ведомственное подчинение Министерства финансов Российской Федерации, которое без согласования с отдельной службой по финансовым рынкам, находящейся в ведомственной подчиненности Правительства Российской Федерации, может разрабатывать финансовую стратегию и политику, а также осуществляет нормативно-правовое регулирование в финансовой сфере. При этом ФСФР России можно разгрузить, выделив при Министерстве финансов Российской Федерации снова федеральную службу страхового надзора, которая бы регулировала и обеспечивала достаточно большой сектор финансов страны.

Следовательно, исходя из вышеизложенного, можно заключить, что реформирование в области развития финансовой системы России, включая структуру государственного управления, необходимо продолжить.

Литература и примечания

1. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р <О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года> (вместе с "Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года") (ред. от 08.08.2009) / "Собрание законодательства РФ", 24.11.2008, N 47, ст. 5489.

2. Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2008 N 2043-р <Об утверждении Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года> / "Собрание законодательства РФ", 19.01.2009, N 3, ст. 423

3. Приказ ФСФР России от 11.10.2011 N 11-47/пз-н "О территориальных органах Федеральной службы по финансовым рынкам" вместе с "Типовым положением о территориальном органе Федеральной службы по финансовым рынкам" (ред. от 22.01.2013) / "Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти", N 17, 23.04.2012

4. Указ Президента РФ от 04.03.2011 N 270 "О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации" (ред. от 21.05.2012) / "Собрание законодательства РФ", 07.03.2011, N 10, ст. 1341

5. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 год и плановый период 2014 - 2015 годов (разработан Минэкономразвития России) / Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://www.economy.gov.ru> по состоянию на 12.09.2012.

6. Указ Президента РФ от 10.03.2009 N 261 "О федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)" (ред. от 12.01.2010) / "Российская газета", N 40, 11.03.2009 (Указ), "Российская газета", N 43, 13.03.2009 (Федеральная программа)

7. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 N 329 "О Министерстве финансов Российской Федерации" (ред. от 20.12.2012) / "Российская газета", N 162, 31.07.2004

8. Постановление Правительства РФ от 22.10.2012 N 1083 "О внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации" / "Собрание законодательства РФ", 29.10.2012, N 44, ст. 6027

9. Постановление Правительства РФ от 20.12.2012 N 1343 "О внесении изменений в

Положение о Министерстве финансов Российской Федерации" / "Собрание законодательства РФ", 24.12.2012, N 52, ст. 7516

10. Постановление Правительства РФ от 29.08.2011 N 717 "О некоторых вопросах государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации" (вместе с "Положением о Федеральной службе по финансовым рынкам") (ред. от 05.05.2012) / "Российская газета", N 192, 31.08.2011

11. Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" (ред. от 22.06.2010) / "Российская газета", N 50, 12.03.2004

12. Постановление Правительства РФ от 09.04.2004 N 206 "Вопросы Федеральной службы по финансовым рынкам" (ред. от 29.08.2011) / "Российская газета", N 77, 14.04.2004

УДК 347.73

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

© 2013 г. В.А. Орлов

*Новгородский государственный
университет имени Ярослава Мудрого
173003, Великий Новгород, ул.
Большая Санкт-Петербургская, 41*

*Yaroslav-the-Wise Novgorod
State University
41, ul. B. St. Peterburgskaya, 41,
Velikiy Novgorod, 173003*

Статья посвящена изучению отдельных аспектов финансового контроля в Российской Федерации. Предложены правовые и организационные направления совершенствования финансового контроля в России.

Ключевые слова: *Финансовый контроль, Счетная палата РФ, Росфиннадзор, ФСФР России, Минфин РФ, ЦБ РФ, понятие, классификация, виды, формы, методы*

The article studies the aspect of financial control in the Russian Federation and offers legal and organizing ways of its improvement.

Keywords: *financial control, Accounts Chamber of the Russian Federation, Federal Agency for Financial and Budget Supervision, Financial Markets Federal Agency, Ministry of Finance of the Russian Federation, The Central Bank of the Russian Federation, notion, categorization, types, forms, methods.*

В России нет единого устоявшего понятия финансового контроля. Чаще всего определение данного термина связывается с направлением финансово-контрольной деятельности, компетенцией органа, видом, формой проверочных мероприятий и др.

А.Г. Грязнова дает следующее определение финансового контроля: «Это совокупность действий и операций, осуществляемых специально уполномоченными органами, с целью контроля за соблюдением субъектами хозяйствования и органами государственной власти и местного самоуправления норм права в процессе образования, распределения и использования финансовых ресурсов для своевременного получения полной и достоверной информации о ходе реализации принятых управленческих финансовых решений» [1].

А.Б. Борисов приводит определение финансового контроля, условно разделив его на:

- 1) контроль над ведением финансовой документации, ее соответствием установленным нормам и правилам;
- 2) контроль над соблюдением законов и нормативных актов при осуществлении

финансовых операций юридическими и физическими лицами, распределением и использованием денежных фондов государства и субъектов местного самоуправления в целях эффективного социально-экономического развития страны и отдельных регионов [2, с. 418].

Н.И. Химичева и Е.В. Покачалова под термином финансовый контроль понимают «контроль за законностью и целесообразностью действий в области образования, распределения и использования денежных государственных и муниципальных фондов в целях эффективного социально-экономического развития страны в целом и ее регионов. Является неотъемлемой составной частью финансовой деятельности государства и муниципальных образований и осуществляется всей системой органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе специальными контрольными органами при участии общественных организаций, трудовых коллективов и граждан» [3, с. 461].

Представляет интерес точка зрения Ю.А. Крохиной, которая рассматривает финансовый контроль с широкой и узкой позиции. И в частности выделяет: «В широком аспекте государственный и муниципальный финансовый контроль – это совокупность мер государственного регулирования, обеспечивающих в целях осуществления эффективной государственной финансовой политики экономическую безопасность России и соблюдение государственных и муниципальных интересов в процессе публичной финансовой деятельности.

В узком аспекте государственный и муниципальный финансовый контроль — это контроль государства и муниципальных образований в лице компетентных органов, а также иных уполномоченных органов за законностью и целесообразностью действий в процессе аккумулирования, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях эффективного социально-экономического развития страны.

Финансовый контроль, как и контроль вообще, представляет собой специальный способ обеспечения законности в финансовом праве и осуществляется на всех стадиях финансовой деятельности» [4, с. 124].

Можно увидеть экономическое и правовое разграничение определения финансового контроля приводимое Е.Ю. Грачевой:

«Финансовый контроль – это контроль за финансовой и хозяйственной деятельностью хозяйствующих субъектов, что не исключает, а предполагает необходимость осуществления других видов контроля за хозяйственной деятельностью. Он охватывает комплекс тех хозяйственных отношений, от которых зависят размеры фондов денежных средств и эффективность их использования.

Финансовый контроль – это регламентированная нормами права деятельность государственных, муниципальных, общественных органов и организаций, иных хозяйствующих субъектов по проверке своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования» [5, с. 48].

Л.Г. Вострикова обозначает, что «финансовый контроль – это контроль за законностью и целесообразностью действий в области образования, распределения и использования денежных фондов государства и субъектов местного самоуправления в целях эффективного социально-экономического развития страны и отдельных регионов.

Финансовый контроль является важнейшим средством обеспечения законности в финансовой и хозяйственной деятельности государства» [6, с. 24].

Л.Н. Древаль подчеркивает, что «под финансовым контролем понимают осуществляемую с использованием специфических организационных форм и методов деятельность государственных органов, а в ряде случаев и негосударственных, наделенных законом соответствующими полномочиями» [7, с. 58].

Таким образом, при всем многообразии определений финансового контроля и рассмотрения его в широком и узком аспектах, а также в экономическом и юридическом смыслах, можно отметить, что финансовый контроль, может быть деятельностью как публичных, так и частных органов, как общей компетенции, так и

специальной, осуществляемой на профессиональной основе, или как разовое мероприятие, не связанное с постоянной контрольной деятельностью.

Цель финансового контроля связывается с затрагиваемыми отношениями, а конкретнее – с выполняемыми задачами в ходе осуществления такой деятельности.

Например, А.Б. Борисов подчеркивает, что «основное содержание финансового контроля в отношениях, регулируемых финансовым правом, заключается в:

а) проверке выполнения финансовых обязательств перед государством и органами местного самоуправления организациями и гражданами;

б) проверке правильности использования государственными и муниципальными предприятиями, учреждениями, организациями находящихся в их хозяйственном ведении или оперативном управлении денежных ресурсов (бюджетных и собственных средств, банковских ссуд, внебюджетных и других средств);

в) проверке соблюдения правил совершения финансовых операций, расчетов и хранения денежных средств предприятиями, организациями, учреждениями;

г) выявлении внутренних резервов производства – возможностей повышения рентабельности хозяйства, роста производительности труда, более экономного и эффективного использования материальных и денежных средств;

д) устранении и предупреждении нарушений финансовой дисциплины. В случае выявления таких нарушений в установленном порядке применяются меры воздействия к организациям, должностным лицам и гражданам, обеспечивается возмещение материального ущерба государству, организациям, гражданам. В результате реализации мер финансового контроля укрепляется финансовая дисциплина, выражающая одну из сторон законности...» [8, с. 418].

А.Г. Грязнова констатирует, что «цель финансового контроля заключается в своевременном получении всей информации о ходе процесса управления финансами на микро- и макроуровне, выявленных нарушениях для принятия адекватных управленческих решений. Цель финансового контроля реализуется в выполняемых им задачах.

Основными задачами финансового контроля являются:

- обеспечение финансовой безопасности государства и финансовой устойчивости субъектов хозяйствования;
- выполнение субъектами хозяйствования своих финансовых обязательств, в том числе перед органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- рост финансовых ресурсов во всех сферах и звеньях финансовой системы, обеспечение их рационального, эффективного и законного использования;
- соблюдение финансовых интересов всех субъектов хозяйствования, усиление их ответственности за результаты своей деятельности;
- повышение эффективности финансовой политики государства...» [9].

Ю.А. Крохина в своем труде обозначает, что «установление контроля за финансовой деятельностью является одним из направлений финансовой политики государства. Государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется в целях реализации финансовой политики и в таком качестве он имеет несколько аспектов.

Во-первых, государственный и муниципальный финансовый контроль представляет собой одну из функций государственного управления. Он обеспечивает проверку финансовой деятельности участников финансовых правоотношений в целях предотвращения или выявления нарушений норм права.

Во-вторых, государственный и муниципальный финансовый контроль представляет собой стадию конкретных управленческих действий государства. Так, установив правило подачи физическими лицами налоговой декларации, государство в лице налоговых органов получает возможность сопоставлять расходы и доходы конкретного гражданина, контролировать полноту и своевременность уплаты им обязательных платежей в бюджет.

В-третьих, государственный и муниципальный финансовый контроль — это форма обратной связи в системе финансово-правового регулирования, поскольку, получая информацию о совершаемых противоправных деяниях в финансовой сфере, государство оценивает проводимую финансовую политику и осуществляет ее

своевременную корректировку.

В-четвертых, государственный и муниципальный финансовый контроль представляет собой способ поддержания правопорядка в финансовой сфере, так как он направлен на обеспечение соблюдения норм финансового права» [10, с. 123-124].

Л.Н. Древаль обозначает, что «целью такой деятельности является установление законности и достоверности финансовых операций, объективная оценка экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности, выявление резервов ее повышения, увеличение доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной собственности» [11, с. 58].

Л.Г. Вострикова не выделяет конкретной цели, а констатирует, что «основные задачи финансового контроля заключаются в:

а) проверке выполнения финансовых обязательств перед государством и органами местного самоуправления организациями и гражданами;

б) проверке правильности использования государственными и муниципальными предприятиями денежных ресурсов, находящихся в их хозяйственном ведении или оперативном управлении;

в) проверке соблюдения правил совершения финансовых операций, расчетов и хранения денежных средств;

г) выявлении внутренних резервов производства;

д) устранении и предупреждении нарушений финансовой дисциплины.

В результате реализации задач финансового контроля укрепляется финансовая дисциплина, выражающая одну из сторон законности.

Роль финансового контроля в социально-экономических преобразованиях выражается в том, что при его проведении проверяются, во-первых, соблюдение установленного правопорядка в процессе финансовой деятельности государственными и общественными органами, предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами и, во-вторых, экономическая обоснованность и эффективность осуществляемых действий, соответствие их задачам государства. Таким образом, он служит важным способом обеспечения законности и целесообразности проводимой финансовой деятельности» [12, с. 24].

Е.Ю. Грачева также не выделяет конкретной цели, но обозначает, что «финансовый контроль является важнейшим средством обеспечения законности в финансовой и хозяйственной деятельности. Он призван предупреждать бесхозяйственность и расточительность, выявлять факты злоупотреблений и хищений товарно-материальных ценностей и денежных средств.

Значение финансового контроля особенно повышается в условиях рыночной экономики.

Действенность финансового контроля, осуществляемого различными субъектами (органами государственной власти, местного самоуправления, аудиторами, аудиторскими фирмами), в значительной степени зависит от их взаимодействия» [13, с. 48].

Ю.А. Крохина определяет, что «цель государственного и муниципального финансового контроля может быть определена как обеспечение законности и эффективности публичной финансовой деятельности. Наиболее ярко это выражается в проверке соблюдения различных финансово-правовых режимов: налоговых режимов, режимов валютных ограничений, иммунитета бюджета и т.д....» [14, с. 125].

Н.И. Химичева и Е.В. Покачалова указывают, что «значение финансового контроля выражается в том, что при его проведении проверяются, во-первых, соблюдение установленного в области финансовой деятельности правопорядка всеми органами государственной власти и местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами и, во-вторых, экономическая обоснованность и эффективность осуществляемых действий, соответствие их задачам государства и муниципальных образований. Таким образом, он служит важным способом обеспечения законности и целесообразности проводимой финансовой деятельности. Требование соблюдения законности в финансовой деятельности имеет конституционную основу (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ)» [15, с. 125-126].

Исходя из представленных обозначений цели и задач финансового контроля, можно увидеть, что цель такого контроля не рассматривается однозначно. Это могут быть и решаемые задачи, и содержание, и роль финансового контроля.

Следовательно, можно попытаться выделить общие задачи, которые должны достигаться при осуществлении государственного и муниципального финансового контроля:

- проверка законности действий, подразумевающая четкое соблюдение всех норм финансового законодательства и подзаконных актов;
- выявление эффективности и целесообразности действий в сфере финансов. Причем здесь возможно не соответствие нормативно-правовых установок – экономической обоснованности действий;
- проверка нарушений финансовой дисциплины. Здесь возможным итогом решения данной задачи можно рассматривать как устранение допущенных нарушений законности в сфере финансов, так и предупреждение последующих. Причем с обязательным широким освещением конечных результатов финансового контроля, чтобы показать неотвратимость наказания: применение финансовых санкций, меры административного или уголовного воздействия;
- выявление скрытых или не достаточно эффективных, рационально используемых ресурсов, что должно привести к их использованию как более грамотно (юридически), так и экономически целесообразно и оптимально;
- осуществление механизма обратных связей. То есть полученные в ходе финансового контроля данные, цифры и факты должны быть учтены или даже лечь в основу изменения соответствующего нормативно-правового обеспечения, а также в разработку программ, планов, прогнозов, стратегий и политик в финансовой сфере. Причем полученные в ходе осуществления финансового контроля материалы должны служить не только для совершенствования соответствующей работы уполномоченных органов, но и для тех, кого проверили, т. е. для обязанных субъектов.

Таким образом, можно заключить, что существует многообразие толкования термина финансовый контроль, что связывается с его незакрепленностью в федеральном законодательстве. Также не возможно полностью однозначно определить цель финансового контроля, но можно определить задачи, которые он должен решать.

Видовое деление финансового контроля весьма разнообразно и зависит от соответствующих оснований классификаций.

Представляемые в теоретических работах распределения финансового контроля на виды и формы показываются наиболее полными и систематизированными, но в то же время из типично рассматриваемых классификаций финансового контроля можно увидеть, что традиционно выделяются только формы проведения контрольных мероприятий, исходя из времени проведения:

- предварительный;
- текущий;
- последующий.

Также следует отметить, что сложившимся в практике финансового контроля является основание его классификации на виды в зависимости от органа, осуществляющего данные мероприятия в рамках соответствующих финансовых полномочий.

Здесь можно предложить следующее его деление:

- судебный контроль (Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ и др. в соответствии с судебной системой России);
- государственными органами общей компетенции (законодательными: Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания РФ, региональными законодательными органами);
- государственными органами специальной компетенции (со стороны законодательной власти: Счетной палатой РФ, контрольно-счетными региональными органами);
- государственными органами общей компетенции (исполнительными: Правительство РФ, правительства и администрации субъектов РФ);

- государственными органами специальной компетенции (исполнительными: ЦБ РФ, ФТС России, ФСФР России, Минфин РФ, а также входящим в его ведомственное подчинение ФНС России, Казначейством России, Росфиннадзором и пр. органами;
- местными органами власти (исполнительными и представительными);
- аудиторскими фирмами и индивидуальными аудиторами, осуществляющими свою деятельность на профессиональной основе;
- общественными субъектами (Общественная палата России, общественные региональные палаты, партии, объединения, союзы, ассоциации и пр.).

К данной классификации можно добавить финансовый контроль, осуществляемый Президентом РФ как лично, так и через Контрольное управление его Администрации.

Другое деление на виды финансового контроля можно предложить по направлениям мероприятий, по осуществлению на профессиональной или непрофессиональной основах, на обязательных или добровольных полномочиях и пр.

Следовательно, финансовый контроль в России разнообразен, подразделяется на формы и виды, исходя из различных оснований.

Можно отметить, что наибольшую нагрузку в области осуществления финансового контроля традиционно несут органы государственной исполнительной власти (специально уполномоченные), а также со стороны законодательной власти органы специальной компетенции, что связано с осуществлением глобального контроля в первую очередь публичных финансов на федеральном и региональном уровнях.

На федеральном уровне к такому специально уполномоченному органу со стороны законодательной власти можно определить Счетную палату РФ.

На уровне субъектов России также образованы со стороны законодательной власти соответствующие специально уполномоченные органы контроля. Например, в Новгородском регионе образована Счетная палата Новгородской области.

Следовательно, можно увидеть, что на федеральном и региональном уровнях РФ имеют место специально уполномоченные, действующие на постоянной основе, находящиеся в условной зависимости (назначение, отчетность) от законодательной власти контрольные и экспертно-аналитические финансовые органы.

Государственные исполнительные органы в области финансового контроля представлены достаточно широко, как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ, причем как по линии федеральных финансовых органов и их территориальных подразделений в округах и субъектах РФ, так и в региональных правительствах или администрациях в виде соответствующих департаментов, комитетов, управлений, отделов или пр. форм

В области федеральных и региональных денежных фондов со стороны исполнительной власти осуществляет общую координацию, выработку политик и направлений контроля — Минфин РФ, а конкретной работой по контролю и надзору занимаются подведомственные ему федеральные службы, и в частности Росфиннадзор, который также имеет свои территориальные органы в округах и субъектах.

Разработанная в Минфине РФ Государственная программа РФ «Управление государственными финансами» [16] предусматривает в числе прочих выделяемых планов подпрограмму «Организация и осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере», в которой расписаны все важнейшие параметры ее выполнения.

В качестве ожидаемых результатов реализации подпрограммы предполагается:

- соответствие системы государственного и муниципального контроля международно-признанным принципам;
- снижение объемов нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере и повышение эффективности расходования бюджетных средств, соблюдение финансовой дисциплины.

Выделение проблем и анализ рисков реализации разработанной в Минфине РФ Государственной программы РФ «Управление государственными финансами» и конкретно третьей подпрограммы «Организация и осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» предусматривает, что риски реализации подпрограммы состоят в следующем:

- несовершенство законодательства в валютной сфере, риски, связанные с устойчивостью национальной валюты, стабильности финансово-кредитной системы, состояния финансового рынка и инвестиционного климата в стране;
- отсутствие действенных мер воздействия на нарушителей законодательства.

Основными мерами управления рисками при реализации подпрограммы является подготовка изменений в действующее законодательство РФ.

Исходя из рассмотренного в статье материала, можно отметить, что в действующем законодательстве в области финансового контроля много неразрешенных вопросов. Например, нет легально закрепленных методов, или иначе приемов и способов осуществления контрольных, счетных, аналитических, экспертных и прочих мероприятий, проводимых уполномоченными органами.

Соответственно, можно предложить законодателю изменить название ст. 10 «Формы осуществления контрольно-счетными органами внешнего государственного и муниципального финансового контроля» Федерального закона от 07.02.2011 N 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [17] на «Формы и методы осуществления контрольно-счетными органами внешнего государственного и муниципального финансового контроля». Далее можно добавить ч. 4 в ст. 10, где привести расшифровку особо применяемых методов (ревизия, проверка, инвентаризация и др.) отдельными пунктами.

Организационные предложения в области финансового контроля можно свести к оптимизации количества органов со стороны исполнительной и законодательной власти, а также исходя из федерального трехуровневого устройства нашего государства.

Во-первых, можно рассмотреть вопрос о целесообразности существования (с экономической и правовой позиции) исполнительного органа – федеральной службы специальной компетенции в области финансово-бюджетного надзора. Здесь следует рассмотреть необходимость существования Росфиннадзора как отдельной федеральной службы при Минфине РФ, которая осуществляет и внешний и внутренний контроль. В связи с дублированием основных функций внешнего контроля федеральных средств со Счетной палатой РФ, можно Росфиннадзор преобразовать в структурное подразделение Минфина РФ по осуществлению внутреннего контроля.

Во-вторых, можно предложить создание на базе Счетной палаты РФ единой иерархически подчиненной структуры контрольно-счетных органов федерального, регионального и межмуниципального уровней, с предоставлением отчетности органам законодательной власти, а также информированием исполнительных органов соответствующих уровней.

Таким образом, совершенствование вопросов деятельности специально уполномоченных органов финансового контроля можно провести как в частных изменениях и дополнениях законодательства России, так и в существенных структурных преобразованиях с внесением нормативно-правовых и организационных изменений.

Литература

1. Грязнова А.Г. Финансы. Финансовое регулирование социально-экономических процессов. URL: <http://www.be5.biz/ekonomika/fgag/06.htm> (дата обращения 28.03.13г.)
2. Борисов А.Б. Большой экономический словарь. Издание 2-е переработанное и дополненное. М.: Книжный мир, 2009.
3. Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право. Учебно-методический комплекс. Издательство Норма. М. 2004.
4. Крохина Ю.А. Финансовое право России: Учебник для вузов. Издательство Норма. М. 2004.

5. Финансовое право: учебник / А.Р. Батяева, К.С. Бельский, Т.А. Вершило и др.; отв. ред. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2011.
6. Вострикова Л.Г. Финансовое право: Учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2007.
7. Древаль Л.Н. Финансовое право Российской Федерации (Общая часть): Курс лекций. Хабаровск: Дальневосточный юридический институт МВД РФ, 2002.
8. Борисов А.Б. Указ. соч.
9. Грязнова А.Г. Указ. соч.
10. Крохина Ю.А. Указ. соч.
11. Древаль Л.Н. Указ. соч.
12. Вострикова Л.Г. Указ. соч.
13. Финансовое право: учебник / А.Р. Батяева, К.С. Бельский, Т.А. Вершило и др.; отв. ред. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2011.
14. Крохина Ю.А. Указ. соч.
15. Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Указ. соч.
16. Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами». Официальный сайт Минфина РФ. URL: http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2013/02/PROEKT_GP_RF_-_UPRAVLENIE_GOSUDARSTVENNYMI_FINANSAMI.pdf (дата обращения 01.04.13г.)
17. Федеральный закон от 07.02.2011 N 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" / "Российская газета". N 29. 11.02.2011

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

УДК 342.7

СИСТЕМА ПОЛИТИЧЕСКИХ ГАРАНТИЙ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В КОНТЕКСТЕ ФОРМИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО МИРОВОЗЗРЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2013 г. Т.И. Мирская

Российская академия правосудия
117418, г. Москва,
ул. Новочеремушкинская, 69,
корп. «а»

Russian Academy of Justice
69 «а» Novocheremushkinskaja St.,
Moscow, 117418

В статье рассматривается проблема формирования в России нового типа мировоззрения, основанного на конституционных ценностях и идеалах, а также его влияние на создание системы благоприятных условий в сфере организации управления государством в целях обеспечения реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: конституционно-правовое (конституционное) мировоззрение, права и свободы человека и гражданина, система политических гарантий прав и свобод, политическая система общества.

The article examines the formation of a new type of outlook in Russia based on constitutional values and ideals, and its influence on the creation of favorable conditions in the area of the organization of government in order to ensure the realization and protection of rights and freedoms of man and citizen.

Keywords: constitutional worldview, rights and freedoms of man and citizen, the system of the political guarantees of rights and freedoms, political system of society.

Конституция Российской Федерации 1993 года определила переход России к новому общественному, государственному и конституционному строю.

Закрепление новых конституционных целей: абсолютного приоритета прав и свобод человека и гражданина, народовластия, создания социального правового государства, идеологического и политического плюрализма и др., – стало основой для возможного становления в России подлинного конституционализма и, как следствие, формирования у отдельных лиц, социальных групп и общества в целом нового типа мировоззрения, базирующегося на принятии установленных Конституцией ценностей и идеалов.

Понятие конституционного мировоззрения [1] неразрывно связано с таким явлением правовой действительности, как конституционализм. Конституционализм представляет собой сложную, постоянно развивающуюся систему, проявляющуюся, помимо прочего, в форме конституционно-правового (конституционного) мировоззрения человека, социальных групп и всего общества.

Конституционно-правовое (конституционное) мировоззрение являет собой основанную на философско-правовом осмыслении конституции систему взглядов личности, социальных групп и общества в целом относительно сущности конституции, закрепленных ей ценностей и идеалов, а также собственных места, роли, активности и ответственности при формировании и развитии гражданского общества и демократического правового государства.

Развитие конституционного мировоззрения является необходимым условием реализации заложенного в Конституции России 1993 года либерально-демократического потенциала, что позволит познать смысл Конституции, обеспечить ее прямое действие и применение без искажения конституционных положений,

гарантировав тем самым эффективную реализацию и защиту прав и свобод человека и гражданина.

Формирование конституционного мировоззрения, несомненно, имеет значение для всех слоев общества, однако особую важность оно приобретает для деятельности органов государства власти и их должностных лиц, которые, выступая от имени государства и осуществляя государственное управление на основе принципа разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти, являются фактическими исполнителями обязанности государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина.

Реализация и защита прав и свобод личности будет возможна только при создании государством определенных благоприятных условий и деятельности его органов на основе принципов, соответствующих конституционно закрепленным ценностям и идеалам. Таким образом, связанная с организацией управления государством деятельность всех трех ветвей власти будет способна гарантировать реализацию и защиту прав и свобод личности только при условии, что она будет скоординирована и в ее основе будет конституционно-правовое мировоззрение.

Данный аспект деятельности государства в качестве субъекта гарантирования прав и свобод личности в Российской Федерации отражается в понятии политических гарантий прав и свобод человека и гражданина, представляющих собой один из элементов системы общих гарантий прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации [2].

Очевидно, что политические гарантии прав и свобод находятся на стыке права и политики, в связи с чем они непосредственно связаны с политической системой общества.

В структуре политической системы общества принято выделять ряд компонентов (подсистем). И хотя в науке встречаются различные точки зрения относительно перечня компонентов политической системы, наиболее емким, на наш взгляд, является выделение институциональной, нормативной, функциональной, коммуникативной и идеологической подсистем.

В этой связи представляется целесообразным исследовать систему политических гарантий прав и свобод человека и гражданина по аналогии с выделением компонентов политической системы общества, что позволит впоследствии эффективней выявлять недостатки в функционировании каждого из этих компонентов как сфер, воздействующих на человека и составляющих в совокупности условия реализации и защиты его прав и свобод.

Для того чтобы в Российской Федерации эффективно работал весь правообеспечительный и правозащитный механизм, необходимо, чтобы в функционировании его элементов отсутствовали существенные противоречия, выраженные, в первую очередь, в различном представлении о защищаемых ценностях, в нечеткой постановке целей деятельности, смешении компетенции и неопределенности в методах и средствах достижения поставленных целей.

Конституция России определила вершину всей системы ценностей в государстве и обществе. Этой вершиной стал человек, наделенный правами и свободами. Основной целью деятельности всех властных структур, таким образом, явилось обеспечение человеку возможности пользования принадлежащими ему от рождения и предоставленными государством правами, а также охраны и защиты человека от неправомерных посягательств на его права.

Гарантирование прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Для выполнения этой обязанности в государстве создаются различные *органы и институты*. При этом, в случае, если органов, обладающих властными полномочиями, является недостаточно для эффективного выполнения государством своей задачи, оно (что вытекает из обязательного характера конституционной нормы) обязано рассмотреть возможность создания и, в случае необходимости, создать дополнительные органы или институты для обеспечения реализации и защиты прав человека.

Согласно Конституции управление государством осуществляется на основе принципа разделения властей, предполагающего функционирование механизма

сдержек и противовесов. Каждая из трех ветвей власти, а также органы и должностные лица, которые формально не входят ни в одну из ветвей [3], осуществляют свои функции в соответствии с правовыми *нормами*, принятыми в государстве.

Вместе с тем, действующего нормативно-правового регулирования бывает не достаточно, и тогда к достижению установленных целей подключаются иные социальные нормы и, в частности, политические нормы.

Являясь основополагающим учреждающим документом, Конституция выступает не только как нормативно-правовой акт высшей юридической силы. Она носит политический характер; определяет политические ценности, которые в совокупности с формирующимися на их основе политическими нормами становятся важнейшими регулятивами политической деятельности.

Ведущей политической ценностью, закрепленной Конституцией России, является демократический режим власти. Он предполагает ориентацию деятельности государства на интересы народа, с сохранением при этом гармоничного единства интересов народа и личности.

Неотъемлемой ценностью демократии, в свою очередь, является приоритет прав человека над правами государства. «Эта ценность, определяющая взаимоотношения человека и государства в условиях демократии, вытекает из учения о естественных, неотчуждаемых правах человека, которые стоят выше государственной власти и призваны стать ее ограничителем, удерживать ее от произвола и насилия» [4, с. 57].

Таким образом, политические нормы производны от приоритета прав личности и, соответственно, имеют целью организацию управления государством таким образом, чтобы она была в состоянии обеспечить человеку возможность для реализации своих прав и свобод и, в случае необходимости, их защиты.

Вместе с тем, достижение гуманистических целей не должно противоречить устойчивым, находящимся под защитой государства принципам, признанным основополагающими для данного общества и государства, которые определяют все существо Конституции, являя собой ориентир для правовой системы страны, всех сторон жизни общества и субъектов общественных отношений. Этими принципами являются основы конституционного строя Российской Федерации.

В связи с этим *функционирование* политических институтов, и в частности управление государством, должно осуществляться не любыми, а исключительно соответствующими Конституции и принятым в соответствии с ней законам способами и с использованием не противоречащих закону средств. А форма и направления политической деятельности должны определяться в соответствии с признанием Российской Федерации в качестве демократического правового государства.

В условиях демократии человек является первичным элементом воздействия на управление государством, который наделен правом, вступая в *отношения (коммуникации)* с представителями различных политических институтов, определенным способом влиять на решения органов власти.

Органы власти, а также иные субъекты политической деятельности посредством использования различных каналов связи также вступают в различные взаимоотношения, которые в качестве своей общей направленности должны иметь достижение конституционно закрепленных целей.

Помимо того, что Конституция России представляет собой документ политико-правового характера, она содержит *идеологические установки*, определяя, таким образом, идеологические основы взаимодействия человека, общества и государства.

В соответствии с положениями первой главы Конституции, в Российской Федерации признается идеологическое многообразие, а никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

Согласно одной из современных интерпретаций, «идеология – это система взглядов и идей, в которых осознаются и оцениваются отношения людей к действительности и друг к другу, социальные проблемы и конфликты, а также содержатся цели (программы) социальной деятельности, направленной на закрепление или изменение (развитие) данных общественных отношений» [5].

Несмотря на закрепление в Конституции норм об отсутствии и невозможности создания единой признанной идеологии в государстве, системный анализ конституционных положений позволяет сделать вывод о том, что в России предполагается установление либеральной идеологии, именно для которой характерно признание приоритета прав и свобод человека в системе ценностей.

С таким выводом закономерно соотносится стремление (и необходимость) формирования в Российской Федерации конституционно-правового мировоззрения, ценностным компонентом которого выступают либерально-демократические ценности.

Идеология объединяет все компоненты общества. В господствующей идеологии воплощается мировоззрение, без которого идеология существовать не может. Более того, без идеологии невозможно существование государства.

В связи с этим представляется справедливым еще раз признать, что конституционно-правовое мировоззрение и конституционно закреплённая либеральная идеология как его составная часть являются необходимым элементом системы обеспечения и реализации прав и свобод человека и гражданина или, другими словами, системы гарантий прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Итак, в результате исследования представляется необходимым сделать ряд выводов.

1. Обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации будет эффективным только при условии формирования во всех слоях населения, и особенно среди лиц, обладающих властными полномочиями, конституционно-правового мировоззрения. Другими словами, конституционное мировоззрение является основополагающим принципом деятельности государства, его органов и должностных лиц, действующих от его имени, по гарантированию прав и свобод личности в Российской Федерации.

2. Именно конституционно-правовое мировоззрение должно стать определяющим для выработки ценностей, постановки целей, а также способов и средств их достижения в процессе управления государством.

3. Политические гарантии прав и свобод человека и гражданина представляют собой систему гуманистических принципов и благоприятных условий, отражающих особую организацию управления государством, обеспечивающую возможность реализации человеком своих прав и свобод, а в случае необходимости – их защиты, включающая в себя институциональные, нормативные, функциональные, коммуникативные и идеологические компоненты (гарантии).

Литература и примечания

1. В данной статье понятие «конституционно-правовое мировоззрение» и «конституционное мировоззрение» используются как тождественные.

2. В данной статье понятия «гарантии прав и свобод человека и гражданина» и «гарантии прав и свобод личности», а также производные от них используются как тождественные.

3. Под данными органами и должностными лицами мы подразумеваем, в частности, Президента Российской Федерации и органы прокуратуры.

4. Нудненко Л.А. Теория демократии. М., 2001.

5. Большая советская энциклопедия: В 30 т. М.: «Советская энциклопедия», 1969-1978.

URL: <http://slovari.yandex.ru/~%D0%BA%D0%BD%D0%B8%D0%B3%D0%B8/%D0%91%D0%A1%D0%AD/%D0%98%D0%B4%D0%B5%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%B8%D1%8F/>. Дата обращения: 12.04.2013.

УДК 341.231.14

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОДНА ИЗ ФОРМ РЕАЛИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ СТАНДАРТОВ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

© 2013 г. А.С. Григорян

*Российская академия правосудия
117418, г. Москва,
ул. Новочеремушкинская, 69,
корп. «а»*

*Russian Academy of Justice
69 «а» Novocheremushkinskaya St.,
Moscow, 117418*

Статья посвящена исследованию вопросов о том, что представляет собой «международно-правовой стандарт защиты прав и свобод человека», в каких формах могут быть реализованы такие стандарты, в том числе при отправлении правосудия судами Российской Федерации. Для этого автор статьи исследует и дает определения таким правовым понятиям, как «международно-правовой стандарт защиты прав и свобод человека», соотносит такие правовые понятия, как «норма международного права», «правовая позиция», «судебный прецедент», дает определение понятиям «реализация международно-правового стандарта защиты прав и свобод человека государством», «форма реализации международно-правового стандарта защиты прав и свобод человека государством», «правоприменительная деятельность судов», раскрывает суть правоприменительной деятельности судов Российской Федерации как одной из форм реализации международно-правовых стандартов защиты прав и свобод человека.

Ключевые слова: *норма международного права, международно-правовой стандарт защиты прав и свобод человека, правоприменительная деятельность судов, реализация, форма реализации, соблюдение права, исполнение права, использование права, правовая позиция, судебный прецедент, Европейский Суд по правам человека, Организация Объединенных Наций, законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть.*

The paper researches the essence of "international law standard of protection of human rights and freedom", the forms of its implementation, including the stage of delivering justice by courts of the Russian Federation. For these purposes the author of the article investigates and gives definitions of such legal notions as "international law standard of protection of human rights and freedom", correlates such legal notions as "international law norm", "legal position", "judicial precedent", gives definition of the notions "realization of international law standard of protection of human rights and freedom by state", "form of realization of international law standard of protection of human rights and freedom by state", "law-enforcement activity of courts", reveals the essence of law-enforcement activity of the courts of the Russian Federation as one of the forms of realization of international law standards of protection of human rights and freedom.

Keywords: *international law norm, international law standard of protection of human rights and freedom, law-enforcement activity of courts, realization, form of realization, observance of right, execution of right, use of right, legal position, judicial precedent, European Court of Human Rights, the United Nations, legislative power, executive power, judicial power.*

Конечная цель существования каждой нормы права, и нормы международного права в частности, состоит в реализации содержащихся в ней предписаний. В противном случае, смысл существования нормы права теряется.

Традиционно, как в отечественной, так и в зарубежной правовой науке выделяют три формы реализации права, а именно: 1) соблюдение; 2) исполнение; 3) использование.

Соблюдение права. Согласно имеющемуся в отечественной правовой науке мнению, «соблюдение норм права имеет место тогда, когда субъекты воздерживаются от совершения действий, запрещенных нормами права, – это пассивная форма поведения субъектов в сфере правового регулирования, в которой реализуются запрещенные нормы» [1].

Исполнение права. Как справедливо указывает Вопленко Н.Н., «исполнение права терминологически и по смыслу тесно связано с соблюдением. Но если соблюдение выражается в пассивном поведении и в воздержании от нарушения правовых запретов, то исполнение предполагает активную деятельность, в процессе которой реализуются обязывающие нормы. Исполнение выступает, таким образом, как форма осуществления субъектами своих активных обязанностей» [2, с. 14].

Использование права. Что же касается «использования норм права», то оно, как указывает Абдулаев М.И., «представляет собой осуществление субъектами своих индивидуальных прав, которые закреплены в нормативно-правовых актах. Путем использования норм права реализуются управомочивающие нормы, содержащиеся в нормативно-правовых актах. Например, осуществление конституционных прав и свобод граждан» [3, с. 259].

Вместе с тем в настоящее время как в отечественной, так и в зарубежной правовой науке ведутся дискуссии о возможности отнесения к формам реализации права, помимо трех вышеперечисленных, и «правоприменения» [4].

Представляется, что основным способом реализации нормы международного права является следование субъекта международного права международно-правовым стандартам защиты прав и свобод человека, поскольку именно такие стандарты устанавливают масштаб поведения при реализации толкуемых такими стандартами норм международного права.

В этой связи необходимо раскрыть содержание и дать четкое определение понятию «международно-правовой стандарт защиты прав и свобод человека».

Как в отечественной, так и в зарубежной науке международного права вопрос о том, в каком виде существуют «международно-правовые стандарты защиты прав и свобод человека», рассматривается неоднозначно.

Согласно одной из точек зрения, «международно-правовой стандарт защиты прав и свобод человека» является непосредственно нормой международного права [5].

Согласно иному подходу, «международно-правовые стандарты защиты прав и свобод человека» существуют и в виде норм международного права, и в виде норм международного права рекомендательного характера [6].

Также имеется и точка зрения, согласно которой к «международно-правовым стандартам защиты прав и свобод человека» относятся нормы международного права как таковые, нормы международного права рекомендательного характера, а также правовые позиции судов [7].

Для четкого уяснения, в каком виде существуют «международно-правовые стандарты защиты прав и свобод человека», представляется необходимым соотнести такие правовые понятия, как «норма международного права», «правовая позиция», «судебный прецедент».

Согласно теории международного права, «норма международного права – это формально определенное, юридически обязательное к исполнению правило поведения государств и других субъектов международного права, устанавливающее для них права и обязанности, соблюдение которого обеспечивается специальным юридическим механизмом (добровольное соблюдение или с помощью особого вида принуждения, сложившегося в современной межгосударственной системе)» [8].

Из вышеприведенного определения нормы международного права можно прийти к выводу, что содержание самих по себе норм международного права не может в полной мере охватывать заложенный в них смысл, в том числе установить пределы их реализации, поскольку такие нормы представляют собой исключительно обязательные правила поведения, устанавливающие права и обязанности.

Представляется, что нормы международного права могут быть рассмотрены в качестве «международно-правовых стандартов защиты прав и свобод человека», если их расценивать как «мерила» прав и свобод человека на фоне всей международной системы защиты прав и свобод человека.

Однако «международно-правовой стандарт защиты прав и свобод человека» – это не масштаб соблюдения прав и свобод человека на фоне всей международной системы защиты прав и свобод человека, закрепленный в норме международного права, а правовая установка, определяющая масштаб соблюдения конкретного права человека, включающая в себя весь спектр действий (бездействия) участников межгосударственных отношений, от максимально запрещенных до максимально дозволенных, в целях недопущения нарушения нормы международного права, которая сама по себе не содержит упомянутый спектр действий (бездействия).

Таким образом, норму международного права не следует рассматривать в качестве международно-правового стандарта защиты прав и свобод человека.

Как указывает Власенко Н.А., «В современной юридической литературе нет единого мнения по вопросу, что понимать под правовой позицией, в том числе под правовой позицией суда. Между тем специальный анализ имеющихся литературных источников показывает, что в большинстве случаев юридическую позицию традиционно связывают с правоприменительным решением (чаще всего судебным) и понимают как систему аргументов мотивационного характера при вынесении окончательного решения» [9].

По мнению самого Власенко Н.А., «категория «правовая позиция» значительно шире системы доводов и аргументов правоприменительного решения. Под правовыми позициями следует понимать правовые идеи, основанные на правовых мотивах юридического решения фактической ситуации (не обязательно только правоприменительной). Важнейшим признаком правовых позиций, их стержнем является структурированность содержания на основе объединяющей правовой идеи. В основе такого тезиса следующая логика: определенные фактические данные, обнаруживающие необходимость правового регулирования, предлагается отрегулировать в соответствии с каким-либо принципом. В случаях если отношения уже регулируются юридическими нормами, то нередко предлагается их более совершенная юридическая регламентация» [10].

Представляется, что правовая позиция может содержаться, например, в судебных постановлениях как внутригосударственных, так и международных судов, в решениях органов международных межправительственных организаций.

Вместе с тем критерием для отнесения правовой позиции к международно-правовому стандарту защиты прав и свобод человека, как и в предыдущем случае, будет являться то, установлен ли в ней масштаб поведения соответствующего участника межгосударственных отношений в целях надлежащей реализации нормы международного права.

Рассматривая понятие «судебный прецедент» многосторонне, представляется интересным обратить внимание на точку зрения Рожковой М.А., которая классифицирует судебные прецеденты на классические и фактические:

- классический судебный прецедент – решение высшего судебного органа по конкретному делу, которое содержит не только резолюцию в отношении рассмотренного дела, но и формулирует (что является определяющим для признания его прецедентом) общую норму, которая подлежит применению при решении аналогичных дел этим же и нижестоящим судом (принцип *stare decisis* – «решить так, как было решено ранее»).

- фактический судебный прецедент - решение высшего судебного органа по конкретному делу, в котором сформулировано новое правило, прямо не предусмотренное законодательством, либо дано новое толкование норме права и которое официально наделяется лишь рекомендательной (убеждающей) силой, но фактически является обязательным для нижестоящих судов при разрешении ими аналогичных дел. Созданные таким прецедентом правовые положения в строгом смысле не «равны» правовым нормам.

В отечественной науке международного права вопрос о возможности отнесения «судебного прецедента» к «международно-правовым стандартам защиты прав и свобод человека» рассматривается неоднозначно.

Например, Переплеснина Е.М. считает, что «международно-правовые стандарты», несмотря на наличие общих черт, нельзя рассматривать как судебный прецедент (источник прецедентного права), поскольку судебный прецедент – это судебное решение по конкретному делу, имеющее значение общеобязательного правила для такого решения всех аналогичных дел» [11].

Представляется, что «само по себе наличие у судебного прецедента характера общеобязательного правила не препятствует его отнесению к «международно-правовым стандартам защиты прав и свобод человека», так как все такие стандарты, ввиду наличия ответственности за их игнорирование, носят обязательный характер, за их игнорирование наступает ответственность, аналогичная той, которая имеет место в случае нарушения самой толкуемой таким стандартом нормы международного права. Однако данная ответственность является «опосредованной», так как наступает не непосредственно, как в случае нарушения толкуемой нормы международного права, а через посредство нарушения такой нормы» [12, с. 51].

В контексте изложенного, примечательно мнение о том, что «роль судебных прецедентов велика и является общим достоянием европейских народов. Формально решения Европейского Суда обязательны лишь для государств-ответчиков по рассмотренным делам, но фактически они имеют силу и для других членов Конвенции о защите прав человека и основных свобод, поскольку касаются однотипных ситуаций, встречающихся во всех странах» [13, с. 26].

Не является препятствием для отнесения судебного прецедента к «международно-правовым стандартам защиты прав и свобод человека» и то, что он применим только при рассмотрении аналогичных дел, относящихся, соответственно, к одной категории, поскольку в данном случае судебный прецедент будет выступать «международно-правовым стандартом защиты прав и свобод человека» именно для данной категории дел.

В связи с вышеизложенным представляется, что в том случае, если судебный прецедент устанавливает масштаб поведения соответствующего участника межгосударственных отношений в целях надлежащей реализации толкуемой им нормы международного права, то он, наряду с правовой позицией, может представлять собой «международно-правовой стандарт защиты прав и свобод человека».

Анализируя вышеизложенное, можно прийти к выводу, что «международно-правовой стандарт защиты прав и свобод человека» может существовать, например, в виде правовой позиции, судебного прецедента, а основным признаком такого стандарта является наличие в нем результата толкования соответствующей нормы международного права, который устанавливает масштаб поведения участников межгосударственных отношений в целях надлежащей реализации указанной нормы.

В данном контексте примечательно указание Костылевой Е.Д. на то, что «международно-правовые стандарты в области прав человека в самом общем виде можно определить – как нормативный минимум, который устанавливает должный и необходимый уровень государственного признания (регламентации) и защиты прав и свобод человека. Они определяют содержание каждого права и каждой свободы, которые в дальнейшем на основе этого конкретизируются в других международных или внутригосударственных нормативных актах, а также формируют основы механизма пользования правами и свободами» [14, с. 54].

Несмотря на то, что правовые понятия «норма международного права», «правовая позиция», «судебный прецедент» по своему содержанию не идентичны, в связи с чем не все, как представляется, относятся к «международно-правовым стандартам защиты прав и свобод человека», между ними имеется тесный механизм взаимодействия, который дает более полное представление о том, что представляют собой такие стандарты, а именно: субъект международного права реализует норму международного права, и для этого у него имеется международно-правовой стандарт защиты прав и свобод человека в форме правовой позиции или судебного прецедента.

Созданием международно-правовых стандартов защиты прав и свобод человека в форме правовых позиций и судебных прецедентов, толкующих нормы международного права, занимаются международные межправительственные организации универсального (Организация Объединенных Наций) и регионального (Совет Европы) уровней.

Вместе с тем представляется, что международные межправительственные организации являются не единственным источником создания «международно-правовых стандартов защиты прав и свобод человека», поскольку таким источником может выступать и внутригосударственная деятельность отдельного государства. Это происходит тогда, когда государство в рамках толкования нормы международного права устанавливает масштабы реализации данной нормы, в случае отсутствия истолкования этой нормы со стороны международной межправительственной организации, и результат этого толкования учитывается во внутригосударственной деятельности другого государства.

Например, суды Российской Федерации, в силу имеющихся у них полномочий, вправе толковать нормы международного права. Это находит свое подтверждение, в частности, в пункте 4 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 11 июня 1999 года № 8 «О действии международных договоров Российской Федерации применительно к вопросам арбитражного процесса», согласно которому «суд толкует международно-правовую норму добросовестно, в контексте и в соответствии с объемом и целями международного договора Российской Федерации» [15].

Примечательно то, что «толкование» норм международного права, устанавливая масштабы реализации данной нормы, способствует тем самым эффективной защите прав и свобод человека.

В данном контексте примечательно, например, указание Туманова В.А. на то, что «предмет и цель Конвенции о защите прав человека и основных свобод как правового акта, обеспечивающего защиту прав человека, требуют, чтобы ее нормы толковались и применялись таким образом, чтобы сделать ее гарантии реальными и эффективными» [16, с. 90-91].

Далее представляется необходимым раскрыть понятие «реализация международно-правовых стандартов защиты прав и свобод человека государством», для чего, прежде всего, необходимо исследовать формы, в которых такой стандарт может быть реализован.

В отечественной правовой науке существует мнение, что «механизм реализации международно-правовых стандартов имеет как минимум две стороны – законодательную и практическую. Законодательная сторона находит свое отражение в том, что международно-правовые стандарты учитываются в нормах национального законодательства, то есть воплощаются в жизнь в конкретной стране. Вторая сторона – практическая, то есть то, как в жизни исполняются нормы международных стандартов – напрямую или через нормы национального законодательства. Необходимой предпосылкой реализации (исполнения) международного стандарта на практике является наличие и соблюдение законодательной базы» [17].

На основании, в том числе, вышеуказанного мнения, можно прийти к выводу, что международно-правовые стандарты защиты прав и свобод человека подлежат реализации всеми ветвями государственной власти Российской Федерации – законодательной, исполнительной, судебной.

В качестве примера представляется возможным исследовать формы реализации судами Российской Федерации международно-правовых стандартов защиты прав и свобод человека, содержащихся в постановлениях Европейского Суда по правам человека.

В этой связи примечательно указание в пункте 2.1 постановления Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2007 года № 2-П на то, что «как и Конвенция о защите прав человека и основных свобод, решения Европейского Суда по правам человека – в той части, в какой ими, исходя из общепризнанных принципов и норм международного права, дается толкование содержания закрепленных в Конвенции прав и свобод, включая право на доступ к суду и справедливое правосудие, – являются составной частью российской правовой системы, а потому должны

учитываться федеральным законодателем при регулировании общественных отношений и правоприменительными органами при применении соответствующих норм права» [18].

Например, Соловьева Т.В., анализируя формы реализации постановлений Европейского Суда по правам человека судами Российской Федерации, говорит о том, что «Конституционный Суд РФ реализует постановления Европейского Суда по правам человека в двух формах: а) применение позиций Европейского Суда по правам человека при толковании законов и Конституции РФ, при этом применяются позиции, выработанные в решениях Европейского Суда по правам человека, направленных в отношении Российской Федерации и иных стран; б) выполнение постановлений Европейского Суда по правам человека, принятых в отношении Российской Федерации, в части ликвидации несовершенства законодательства. При этом выполнение может быть как непосредственным (признание определенных норм не соответствующими Конституции РФ), так и опосредованным (предписания федеральному законодателю о необходимости внесения изменений в законодательство)» [19, с. 172].

Суды общей юрисдикции, по мнению Соловьевой Т.В., «реализуют постановления Европейского Суда по правам человека в части осуществления мер индивидуального и общего характера в трех формах: 1) применение правовых позиций Европейского Суда по правам человека, а именно: Верховный Суд РФ использует их для формирования единообразной судебной практики рассмотрения и разрешения гражданских дел. Кроме того, и Верховный Суд РФ, и нижестоящие суды могут принимать итоговые решения по делу, основывая их на позициях Европейского Суда по правам человека; 2) выполнение постановлений Европейского Суда по правам человека, то есть разработка Пленумом Верховного Суда РФ проектов федеральных законов и представление их в органы законодательной власти в порядке осуществления законодательной инициативы; 3) исполнение конкретными судьями постановлений Европейского Суда по правам человека, которым и выявлена необходимость пересмотра уже вступившего в законную силу решения суда» [20, с. 175-176].

В качестве примеров представляется возможным исследовать конкретные случаи реализации судами Российской Федерации международно-правовых стандартов защиты прав и свобод человека, создаваемых Европейским Судом по правам человека.

Например, в 2003 году вышел целый сборник «Европейские правовые стандарты в Постановлениях Конституционного Суда РФ», где собраны Постановления Конституционного Суда РФ, в которых он прямо ссылается на определенные правовые стандарты Европейского Суда [21].

13 апреля 2011 года Президиумом Верховного Суда РФ принято постановление № 437п10. Данным постановлением на основании исполнения постановления Европейского Суда по правам человека от 18 мая 2010 года, в котором Европейским Судом констатировано, что при рассмотрении уголовного дела имело место нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, возобновлено производство по уголовному делу ввиду новых обстоятельств, судебные постановления по делу отмены и уголовное дело передано в тот же суд для производства нового судебного разбирательства со стадии предварительно слушания [22].

В определении судьи Верховного Суда РФ от 8 июня 2010 года № 41-В10-6 применены правовые позиции Европейского Суда по правам человека. В данном определении суд ссылается на конкретные международно-правовые стандарты права на свободу собраний, закрепленного в статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, содержащиеся в правовых позициях Европейского Суда. В частности, в определении указано, что «...государства должны воздерживаться от применения необоснованных косвенных ограничений права на свободу собраний; должны иметься убедительные и неопровержимые доводы, оправдывающие вмешательство в это право (Постановления от 20 октября 2005 года по делу «Уранио Токсо и другие против Греции» и от 31 марта 2005 года по делу «Адалы против Турции») [23].

Суды Российской Федерации обязаны учитывать международно-правовые стандарты защиты прав и свобод человека, создаваемые не только международными

судами международных межправительственных организаций, членом которых является Россия, но и иных органов таких организаций.

Например, Российская Федерация, будучи участником Международного Пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года, обязана учитывать итоговые документы Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека, в которых содержатся толкования норм Пакта, представляющие собой «международно-правовые стандарты прав и свобод человека».

Примечательно то, что при осуществлении своих контрольных и надзорных функций упомянутый Комитет выполняет четыре важнейших обязанности, в рамках которых им создаются международно-правовые стандарты защиты прав и свобод человека.

«Во-первых, Комитет получает и рассматривает доклады государств-участников о мерах, принимаемых ими для осуществления прав, закрепленных в Пакте. Во-вторых, Комитет готовит так называемые замечания общего порядка, целью которых является оказание помощи государствам-участникам в выполнении положений Пакта, путем более подробного разъяснения основных и процедурных обязательств государств-участников. В-третьих, Комитет получает и рассматривает индивидуальные жалобы или «сообщения» в соответствии с Факультативным протоколом, направляемые отдельным лицам, которые утверждают о том, что государство-участник нарушило их право по Пакту. В-четвертых, Комитет уполномочен рассматривать некоторые жалобы государства-участника на несоблюдение другим государством-участником своих обязательств по Пакту» [24].

Поскольку «международно-правовые стандарты защиты прав и свобод человека», помимо судебной ветви государственной власти, могут быть реализованы в рамках исполнительной и законодательной власти, представляется необходимым исследовать конкретные формы, в которых данные стандарты реализуются в рамках двух последних ветвей государственной власти.

Например, Соловьева Т.В. считает, что «в соответствии с существующими правовыми нормами вынесенное Европейским Судом по правам человека судебное постановление подлежит исполнению через Министерство финансов РФ» [25, с. 179].

В этой связи примечательно указание Пигунова Д.М. на то, что «Бюджетный кодекс РФ устанавливает зависимость порядка исполнения судебных актов от правовой природы возникновения обязательства: в первом случае это денежное обязательство бюджетного учреждения, во втором - обязательство вследствие причинения вреда и иные иски к казне. Именно при возмещении вреда Министерство финансов РФ исполняет судебное постановление за счет средств федерального бюджета, которые предусмотрены для исполнения судебных актов законом о бюджете на соответствующий год» [26, с. 77].

Что касается форм реализации международно-правовых стандартов защиты прав и свобод человека на примере постановлений Европейского Суда по правам человека законодательными органами государственной власти, то, как справедливо указывает Соловьева Т.В., «Государственная Дума РФ выполняет, то есть приводит в действие, постановление Европейского Суда по правам человека посредством совершенствования национального законодательства, что является прямой непосредственной формой реализации предписания» [27, с. 194].

В данном контексте примечательна и точка зрения Лобова М., согласно которой «суды государства обеспечивают решениям Европейского Суда прямое действие во внутреннем праве, то есть, учитывают их при толковании Конвенции о защите прав человека и основных свобод и внутреннего права. Тогда, когда суды находятся не в состоянии адаптировать таким образом свою практику, законодательный орган уточняет внутреннее право в законодательном порядке, с тем чтобы лучше отразить требования Конвенции, так как они были истолкованы в решении Европейского Суда» [28, с. 61].

В качестве примера представляется возможным привести Федеральный закон от 30 апреля 2010 года № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», согласно части 2 статьи 6 которого «размер компенсации за

нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок определяется судом, арбитражным судом с учетом, в том числе, практики Европейского Суда по правам человека» [29].

Представляется, что вышеприведенные формы реализации «международно-правовых стандартов защиты прав и свобод человека» можно обобщенно назвать «учетом международно-правовых стандартов защиты прав и свобод человека» органами законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти Российской Федерации.

В силу вышеизложенного можно прийти к следующим выводам.

«Международно-правовой стандарт защиты прав и свобод человека» – это результат толкования универсальной (региональной) международной межправительственной организацией либо отдельным государством нормы международного права в сфере защиты прав и свобод человека, определяющий масштаб поведения государств при реализации толкуемой нормы международного права, который может содержаться в решениях международных межправительственных организаций, в том числе в судебных постановлениях международных судов данных организаций, а также в актах внутригосударственной деятельности, учитывается государствами в их законотворческой, исполнительной и судебной внутригосударственных видах деятельности, является обязательным и влечет «опосредованную» ответственность за его игнорирование, аналогичную той, которая имеет место в случае нарушения толкуемой им нормы международного права.

«Форма реализации международно-правового стандарта защиты прав и свобод человека государством» – это конкретная сфера деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти государства, посредством осуществления которой международно-правовой стандарт прав и свобод человека учитывается в перечисленных видах государственной деятельности для надлежащей реализации толкуемой таким стандартом нормы международного права.

«Реализация международно-правового стандарта защиты прав и свобод человека государством» – это деятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти государства, посредством которой международно-правовой стандарт прав и свобод человека учитывается в перечисленных видах государственной деятельности для надлежащей реализации толкуемой таким стандартом нормы международного права.

Поскольку реализация судами Российской Федерации международно-правовых стандартов защиты прав и свобод человека осуществляется, в том числе, в форме правоприменения, представляется необходимым дать четкое определение понятию «правоприменительная деятельность судов».

Согласно одному из подходов, имеющих в отечественной правовой науке, «правоприменение» представляет собой форму реализации права, носящую «особый» характер, ввиду его осуществления властными органами.

Например, Власенко Н.А. считает, что «правоприменение представляет собой особую форму реализации права и состоит в разрешении юридического дела и вынесении конкретного решения». В качестве «особой» формы реализации права правоприменение рассматривается в данном случае потому, что «необходимость в нем возникает в определенных случаях, а именно когда требуется властное вмешательство компетентных государственных, муниципальных и иных органов для наступления соответствующих юридических последствий» [30].

В качестве особой формы реализации права правоприменение рассматривает и Лупинская П.А. При этом отмечается, что «правоприменение, будучи особой формой реализации права властными структурами, включает и признаки, которые характерны для других форм реализации права». Рассматривая правоприменение через призму уголовного судопроизводства, ученый говорит о том, что «создавая условия для реализации права или обеспечивая выполнение своих обязанностей субъектами уголовного процесса, привлекая к ответственности и обеспечивая ее наступление, соответствующий правоприменительный орган одновременно исполняет свои обязанности, использует свои права, соблюдая установленные правом дозволения и запреты» [31].

Аналогичного взгляда придерживается и Тверитин С.А., по мнению которого «правоприменение – это особая форма реализации права, которая опосредована деятельностью того или иного органа или должностного лица, выполняющего в своей деятельности те или иные функции государства, имеющая своей целью обеспечить адресатам правовых норм реализацию принадлежащих им прав и обязанностей» [32, с. 8].

Имеются и точки зрения, которые по своей сути относятся к данному подходу и в которых подчеркивается «особый» характер правоприменения, однако таковой вытекает из понимания правоприменительной деятельности как вспомогательной, когда для полноценной реализации нормы права требуется вмешательство властного субъекта.

Например, по мнению Радько Т.Н., «правоприменение – активно-властная форма реализации права, осуществляемая уполномоченными на то субъектами, в основном органами государства, должностными лицами. Правоприменение в процессе правового регулирования носит вспомогательный характер, оно «подключается» к этому процессу, когда обнаруживается потребность конкретизировать общую норму или встречаются препятствия: спор о праве, правонарушения, неспособность нормы права к самореализации (например, нормы о пенсионном обеспечении) и т.д. Поэтому для правоприменения всегда необходим субъект, наделенный властными полномочиями» [33].

Таким образом, необходимость в правоприменении может возникнуть не только в случае наличия спора о праве, когда имеется необходимость принятия властного решения, обязывающего правонарушителя восстановить определенные права, но и в случае толкования нормы права, когда вопрос о соблюдении прав субъекта того или иного правоотношения не стоит.

В данном контексте примечательна точка зрения Валеева Р.М., Курдюкова Г.И., согласно которой «правоприменительная деятельность не обязательно связана с задействованием механизма принуждения: она может осуществляться и в тех случаях, когда предусмотренные юридические права не могут быть реализованы без властной деятельности государственных органов, и выражаться в издании компетентным органом властного решения в отношении конкретного лица» [34].

В отечественной правовой науке имеются и мнения, которые, хотя и схожи с вышеприведенными в том, что необходимость в правоприменении возникает лишь при наличии трудностей в реализации прав, однако правоприменение в них не рассматривается как деятельность исключительно государственных органов.

Например, авторы пособия «Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения» считают, что «правоприменение – это не всегда деятельность компетентных (уполномоченных на то) структур, органов, необходимость в которой возникает только в связи с определенными препятствиями, связанными с реализацией прав, свобод и законных интересов. Реализации правовых предписаний в жизнь правоприменительные органы способствуют не только властной деятельностью, вмешиваясь в разрешение социально значимых для общества и личности индивидуально-конкретных жизненных ситуаций, но и деятельностью охранительной, имеющей основной целью недопущение нарушения прав, свобод и законных интересов. Правоприменение не всегда деятельность только государственных органов» [35].

Среди отечественных ученых-правоведов имеется и мнение, согласно которому правоприменение следует рассматривать как форму реализации так называемого «объективного права», а не «субъективного права» [36].

Так, по мнению Сахновой Т.В., «следует различать реализацию субъективного права и правоприменение как форму реализации объективного права. Суд, разрешая дело по существу, применяет нормы материального и процессуального права, но не реализует ничьих субъективных прав. Судебная защита выступает гарантией надлежащей реализации субъективного права, но не формой реализации последнего. Необходимы гарантии надлежащей реализации субъективного права на случай его деформации. Предоставить такую гарантию – дело и обязанность государства, которая реализуется через право на судебную защиту и через саму судебную защиту. Применяя

нормы объективного права к спорному материальному правоотношению, суд освобождает его от спорности, устраняет преграды к его нормальному развитию» [37].

Примечательна в этой связи и позиция Шабурова А.С., согласно которой «главное место в реализации норм права все же занимает не их применение, а правовой выбор варианта собственного поведения участниками общественных отношений, урегулированных нормами права. Тем не менее, недопустимо ставить в один ряд исполнение юридических обязанностей и использование субъективных прав, осуществляемое вне функций властного распоряжения, с деятельностью субъектов, наделенных полномочиями издавать индивидуальные государственно-обязательные акты. Даже аккумулируя в себе соблюдение, исполнение и использование, правоприменение сохраняет свою властную специфику, оставаясь организационно оформленной и ведущей за собой все остальные формы правореализации государственной деятельности. Не видеть этого, – утверждает Шабуров А.С., – означает ставить в один ряд, вне зависимости от юридической силы, правовые акты, издаваемые органами государства, и акты соблюдения, использования, исполнения отдельных граждан» [38, с. 117].

Существуют и противоположные вышеприведенному взгляды. Так, Афанасьева Л.В. обращает внимание на позицию Лившица Р.З., согласно которой «правоприменение является единственной формой реализации правовых норм. Он указывает, что можно «не проводить различий между реализацией и применением права. Реализовать право можно, только применяя его». Мотивируется это приоритетностью прав человека в современных условиях, в связи с чем «нет разницы между реализацией права им и государственными органами» [39].

По мнению самой Афанасьевой Л.В., «такой подход приводит к смешению, в общем, весьма различных явлений, обедняет теорию права. Пока существует государство, оно, даже став «слугой общества», не утратит властных полномочий по отношению к гражданам, и реализация правовых норм им и гражданами неизбежно будет отличаться» [40].

Интересной представляется точка зрения Гетьман-Павловой И.В., которая, исследуя проблему реализации норм международного права, рассматривает «правоприменение» как «основанную на нормах международного права индивидуальную или коллективную деятельность его субъектов по обеспечению реализации международных норм в конкретных ситуациях. Правоприменительные акты могут иметь как рекомендательный характер, так и содержать обязательные предписания. Например, резолюции Совета Безопасности ООН 2002 г. О замораживании средств и других финансовых активов членов организации «Аль-Каида» и движения «Талибан», о запрещении въезда их членов на территорию других государств, о запрете поставок военной продукции, технологий двойного назначения, оказания консультационных услуг» [41, с. 103].

Таким образом, в настоящее время в отечественной правовой науке имеются различные мнения относительно возможности отнесения правоприменительной деятельности к формам реализации права.

Согласно первому подходу, «правоприменение» представляет собой особую форму реализации права, которая используется при необходимости вмешательства властных органов и включает в себя признаки других форм реализации права, носит вспомогательный характер в процессе правового регулирования, подключаясь к этому процессу, когда обнаруживается потребность толковать общую норму или встречаются препятствия.

В силу второго подхода, правоприменительные органы способствуют реализации правовых предписаний в жизнь не только властной деятельностью, но и охранительной деятельностью, при этом «правоприменение» – это не всегда деятельность только государственных органов.

В соответствии с третьим подходом, «правоприменение» не может относиться к формам реализации норм права, наряду с соблюдением, исполнением и использованием правовых норм, так как оно представляет собой деятельность субъектов, наделенных полномочиями издавать индивидуальные государственно-обязательные акты, в то время как перечисленные три формы реализации норм права,

каждая по отдельности, является исполнением юридических обязанностей и использованием субъективных прав, осуществляемым вне функций властного распоряжения. В данном случае правоприменительная деятельность, например, в виде судебного правоприменения, является только гарантией реализации субъективного права, но не формой реализации последнего.

Наконец, согласно четвертому подходу, «правоприменение» – это единственная форма реализации норм права, а реализация права человеком не отличается от реализации такового государственными органами.

Представляется правильной точка зрения, согласно которой «соблюдение права», «исполнение права» и «использование права» являются формами реализации субъективных прав участников общественных отношений, не наделенных функцией по отправлению правосудия на государственном уровне.

Правоприменительная же деятельность судов является мерой государственного реагирования, к которой вышеуказанные участники общественных отношений прибегают в случае невозможности реализации их какого-либо права посредством его соблюдения, исполнения или использования, либо которую суды осуществляют самостоятельно, в целях толкования нормы права, когда вопрос о соблюдении прав субъекта того или иного правоотношения не стоит. При этом нормы «субъективного права», за защитой которого обращается в суд указанный участник общественных отношений, при их применении судом носят характер норм «объективного права», так как суд в этом случае выступает в качестве независимого и беспристрастного арбитра.

В связи с вышеизложенным, представляется, что «правоприменительная деятельность судов» – это мера государственного реагирования, к которой участники общественных отношений, не наделенные функцией по отправлению правосудия на государственном уровне, прибегают в случае невозможности реализации их какого-либо права посредством его соблюдения, исполнения или использования при их обращении в суд, либо которую суды осуществляют самостоятельно, в целях толкования нормы права, когда вопрос о соблюдении прав субъекта того или иного правоотношения не стоит, по результатам чего судом выносится государственно-властный акт, подлежащий обязательному исполнению по вступлении его в законную силу.

На основании вышеприведенных выводов можно полагать, что «правоприменительная деятельность судов Российской Федерации как одна из форм реализации международно-правовых стандартов защиты прав и свобод человека» – это учет судами Российской Федерации результата толкования нормы международного права, определяющего масштаб их поведения при отправлении правосудия, в целях реализации прав участников общественных отношений, не наделенных функцией по отправлению правосудия на государственном уровне, либо в целях толкования нормы права, по результатам чего судом выносится государственно-властный акт, подлежащий обязательному исполнению по вступлении его в законную силу.

По итогам проведенного исследования представляется возможным сделать следующие выводы:

1. «Международно-правовой стандарт защиты прав и свобод человека» – это результат толкования универсальной (региональной) международной межправительственной организацией, либо отдельным государством нормы международного права в сфере защиты прав и свобод человека, определяющий масштаб поведения государств при реализации толкуемой нормы международного права, который может содержаться в решениях международных межправительственных организаций, в том числе в судебных постановлениях международных судов данных организаций, а также в актах внутригосударственной деятельности, учитывается государствами в их законотворческой, исполнительной и судебной внутригосударственных видах деятельности, является обязательным и влечет «опосредованную» ответственность за его игнорирование, аналогичную той, которая имеет место в случае нарушения толкуемой им нормы международного права.

2. «Форма реализации международно-правового стандарта защиты прав и свобод человека государством» – это конкретная сфера деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти государства, посредством

осуществления которой международно-правовой стандарт прав и свобод человека учитывается в перечисленных видах государственной деятельности для надлежащей реализации толкуемой таким стандартом нормы международного права.

3. «Реализация международно-правового стандарта защиты прав и свобод человека государством» – это деятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти государства, посредством которой международно-правовой стандарт прав и свобод человека учитывается в перечисленных видах государственной деятельности для надлежащей реализации толкуемой таким стандартом нормы международного права.

4. «Правоприменительная деятельность судов» – это мера государственного реагирования, к которой участники общественных отношений, не наделенные функцией по отправлению правосудия на государственном уровне, прибегают в случае невозможности реализации их какого-либо права посредством его соблюдения, исполнения или использования, либо которую суды осуществляют самостоятельно, в целях толкования нормы права, когда вопрос о соблюдении прав субъекта того или иного правоотношения не стоит, по результатам чего судом выносятся государственно-властный акт, подлежащий обязательному исполнению по вступлении его в законную силу.

5. «Правоприменительная деятельность судов Российской Федерации как одна из форм реализации международно-правовых стандартов защиты прав и свобод человека» – это учет судами Российской Федерации результата толкования нормы международного права, определяющего масштаб их поведения при отправлении правосудия, в целях реализации прав участников общественных отношений, не наделенных функцией по отправлению правосудия на государственном уровне, либо в целях толкования нормы права, по результатам чего судом выносятся государственно-властный акт, подлежащий обязательному исполнению по вступлении его в законную силу.

Литература и примечания

1. См., например: Тверитин С.А. Правоприменение как особая форма реализации права: Лекция – Домодедово. ВИПК МВД России, 2002; Теория государства и права. Курс Лекций. Изд-е 2, перер. и доп. / Под ред. Матузова Н.И., Малько А.В., Хропанюк В.Н.. М.: Юристъ, 2000.

2. Вопленко Н.Н. Реализация права: Учебное пособие. Волгоград, «Волгоградский государственный университет», 2001.

3. Абдулаев М.И. Теория государства и права: Учебник для высших учебных заведений. М.: Финансовый контроль, 2004.

4. Несмотря на то, что как в отечественной, так и в зарубежной правовой науке понятие «правоприменение» и «применение норм права» чаще всего рассматриваются как идентичные, в данной статье, применительно к ее целям, используется понятие «правоприменение».

5. Вагизов Р.Г. Международно-правовые стандарты в сфере защиты прав человека: нормативно-правовая основа международной системы защиты прав человека // Российская юстиция. 2008. № 5; Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М., 1991; Демичева З.Б. Правовые стандарты Совета Европы. Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 2006; Международная и внутригосударственная защита прав человека: учебник / Абашидзе А.Х., Алиев З.П., Амиров К.Ф. и др. / Под ред. Валеева Р.М. М.: Статут, 2011; Arnold M. Zack. International Legal Standards for Labor and Employment Law. Labor and Worklife Program at Harvard Law School // Workplace Fairness Disputes in a Global Economy: Hong Kong and PCR Perspectives. Hong Kong International Arbitration Center. May 30, 2008; Human Rights Standards for the Treatment of Trafficked Persons. Published by: Global Alliance Against Traffic in Women. Third edition. 2001.

6. Вархаповская Е.М. История развития международно-правовых стандартов по защите жертв преступлений // История государства и права, 2009. № 3; Корольков П.А. Международно-правовые стандарты в сфере защиты прав человека и их реализация в российском уголовном процессе // Журнал российского права, 2011.

№11; Марковичева Е.С. Международные стандарты разумности сроков производства по уголовному делу // Уголовное судопроизводство. 2009. № 4; Минаева М.М. Международные правовые стандарты защиты жизни ребенка до и после рождения // Международное публичное и частное право. 2010. № 6.

Под «нормами международного права» имеются в виду договорные и обычные нормы международного права, а под «нормами международного права рекомендательного характера» – рекомендательные нормы актов межгосударственных организаций. В науке международного права получила широкое распространение точка зрения, согласно которой упомянутые виды норм подразделяются на нормы «твердого права» и нормы «мягкого права». См., например: Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. М., 2000.

7. Международные стандарты, касающиеся справедливого судебного разбирательства, и уголовный процесс в Республике Узбекистан. Практическое руководство для юристов. Ишанханова Г., Шакиров Т., Пиллей Р., Сайдерман И., Издательство Международной Комиссии юристов. Женева, 2011. // URL: <http://documents.icj.org/Uzbek-Manual.pdf>.

8. Международное право: Учебник / Под общ. ред. Капустина А.Я. М.: Гардарики, 2008; Международное право: учебник. 3 изд-е, перер. и доп. / Под редакцией Ковалева А.А., Черниченко С.В., М.: ТК Велби, Проспект, 2008.

9. Власенко Н.А. Правовые позиции: понятие и виды // Журнал российского права. 2008. № 12.

10. Там же.

11. Переплеснина Е.М. Влияние международного права и решений Европейского Суда по правам человека на развитие российского правосудия при осуществлении гражданского судопроизводства / Отв. ред. Нудненко Л.А. Петрозаводск: «VERSO», 2011.

12. Григорян А.С. Понятие «международно-правовой стандарт в сфере защиты прав и свобод человека» // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2012. № 10 (29).

13. Бессарабов В.Г., Быкова Е.В., Курочкина Л.А. Европейские стандарты прав и свобод человека и гражданина в российском уголовном процессе. М.: Издательство «Юрлитинформ», 2005.

14. Костылева Е.Д. Личные права человека в Российской Федерации и стандарты Совета Европы: конституционно-правовые проблемы регулирования и защиты. М., 2008.

15. «Российская юстиция». № 10. 1999.

16. Туманов В.А. Европейский Суд по правам человека: Очерк организации и деятельности. М.: Норма, 2001.

17. Антюфеева О.С. Международно-правовые стандарты в области прав человека и механизм их реализации. Аспект реализации прав ребенка в России // Международные стандарты в области прав человека и национальное законодательство. Материалы Первого Международного конкурса-конференции среди студентов юридических вузов (факультетов) стран СНГ на лучшую работу по правам человека. Издательство Юридического института. СПб., 2002.

18. Постановление Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2007 года № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета Министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ «Нижнекамск-нефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан» // Российская газета. № 31. 14 февраля 2007.

19. Соловьева Т.В. Постановления Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека в сфере гражданского судопроизводства и порядок их реализации. М., 2011.

20. Там же.

21. Европейские правовые стандарты в Постановлениях Конституционного Суда РФ. Сборник документов. М., 2003.

22. Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 13.04.2011 N 437п10 «О возобновлении производства по уголовному делу ввиду новых обстоятельств» // Документ опубликован не был.

23. Определение Верховного Суда РФ от 08.06.2010 N 41-В10-6 // Документ опубликован не был.

24. Права человека. Гражданские и политические права: Комитет ООН по правам человека. Изложение фактов № 15 (Rev. 1) / URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet15rev.1ru.pdf>.

25. Соловьева Т.В. Постановления Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека в сфере гражданского судопроизводства и порядок их реализации: Монография / Под ред. О.В. Исаенковой. М.: Статут, 2011.

26. Пигунов Д.М. Совершенствование порядка исполнения судебных актов о взыскании денежных средств за счет казны // Бюджет. 2008. Июнь.

27. Соловьева Т.В. Постановления Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека в сфере гражданского судопроизводства и порядок их реализации: Монография / Под ред. О.В. Исаенковой. М.: Статут, 2011.

28. Лобов М. Европейское право в области защиты прав человека и законодательство субъектов Российской Федерации // Европейские стандарты прав человека и законодательство Республики Татарстан. Казань, Мастер Лайн, 2001.

29. Собрание законодательства РФ. 2010. № 18. Ст. 2144.

30. Власенко Н.А. Теория государства и права: учебное пособие (2-е изд-е, перер., доп. и испр.). Проспект, 2011.

31. Решения в уголовном судопроизводстве: теория, законодательство, практика. 2-е изд-е, перер. и доп. Lupinskaya P.A. Норма, Инфра-М, 2010.

32. Тверитин С.А. Правоприменение как особая форма реализации права: Лекция. Домодедово: ВИПК МВД России, 2002.

33. Радько Т.Н. Теория государства и права в схемах и определениях: учебное пособие. Проспект, 2011.

34. Международное право. Общая часть: Учебник / Отв. ред. Р.М. Валеев, Г.И. Курдюков. Статут, 2011.

35. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. Малько А.В., Субочев В.В., Ширшев А.И., Норма, Инфра-М, 2010.

36. Под «объективным правом» в данном случае понимается право, закрепленное на законодательном уровне либо в норме материального, либо в норме процессуального права, которое правоприменительный орган, наделенный властными полномочиями, реализует в целях разрешения возникшего правового спора либо для толкования соответствующий правовой нормы. Понятие «субъективное право» является более узким по сравнению с понятием «объективное право», так как первое представляет собой право, за защитой которого субъект соответствующих правоотношений или для реализации которого обращается в правоприменительный властный орган.

37. Сахнова Т.В. Курс гражданского процесса: теоретические начала и основные институты. Волтерс Клувер, 2008.

38. Шабуров А.С. Правовой выбор и реализация права. Екатеринбург, 2010.

39. URL: www.jourclub.ru/33/1163/2/.

40. Там же.

41. Гетьман-Павлова И.В. Международное право: Учебник. М.: Юристъ, 2006.

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Международный Форум «Стратегия мира, безопасности и устойчивого развития на евразийском пространстве» (15 - 29 апреля 2013 года, Республика Калмыкия)

В период с 15 по 29 апреля 2013 года в Республике Калмыкия при поддержке Главы, Правительства и Парламента Республики состоялся **Международный Форум «Дорога мира – Стратегия мира, безопасности и устойчивого развития на евразийском пространстве»**, организованный Центром «Право Мира» (Президент Центра «Право Мира», Руководитель Международного Форума **И.А. Умнова**), Московским институтом предпринимательства и права (ректор МИПП **О.А. Рыхлов**) совместно с Российской академией правосудия, Калмыцким НИИ сельского хозяйства при участии ученых и экспертов ведущих вузов и НИИ Калмыкии и других субъектов Российской Федерации, а также ученых Украины, Казахстана, Ирана, Вьетнама.

Форум открылся 16 апреля 2013 года проведением Всероссийской молодежной научной конференции **«Защита среды обитания нынешних и будущих поколений»**, которая состоялась в средней школе поселка Ики-Чонос (Целинный район, Республика Калмыкия). На конференции в присутствии ведущих ученых-экологов России, руководства **Министерства образования, культуры и науки и Министерства спорта, туризма и молодежной политики Калмыкии** российские школьники – победители всероссийских и региональных экологических олимпиад (Калмыкия, Москва, Кемеровская область) представили результаты исследований по анализу экологической ситуации в регионах России и внесли предложения по совершенствованию правовых и институциональных механизмов защиты среды обитания.

В период 17 по 27 апреля в рамках Международного Форума по территории Целинного, Яшкульского и Юстинского районов Республики Калмыкия, охватившей свыше 240 километров, прошла **Международная караванная верблюжья Экспедиция Дорога мира – Калмыкия 2013**». Экспедиция стартовала в поселке Ики-Чонос и завершилась в селе Бергин (Юстинский район). В состав Экспедиции вошли экспедиционные группы, состоящие из руководства и экспертов Центра «Право Мира» (Москва, Россия; Мелитополь, Украина), ученых и студентов МИПП (Москва), биологов-исследователей научно-исследовательского музея и гимназии Свято-Алексеевской Пустыни (Ярославская область), школьников Экологического клуба Фонда «Шанс» (Кемеровская область) и ученых-экологов Калмыкии. Целью Экспедиции явился мониторинг состояния степи как среды обитания, анализ экологической, демографической и социальной обстановки в поселениях на участках степи, подверженных опустыниванию и другим видам антропогенной деградации и загрязнению.

В завершении Форума по итогам Экспедиции 29 апреля 2013 года с 10.00 до 14.00 в г. Элиста в здании Правительства Республики Калмыкия состоялась Международная научно-практическая конференция «Среда обитания – глобальная ценность XXI столетия».

Приветственные адреса от Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Правительства Республики Калмыкия зачитали **Шарвенова Полина Николаевна** – помощник депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ **Мукабеновой Марины Алексеевны**, **Гедерим Александр Витальевич** – Министр спорта, туризма и молодежной политики Республики Калмыкии, **Дякиева Раиса Батнасуновна** – заместитель Министра образования, культуры и науки Республики Калмыкия, доктор педагогических наук, профессор.

С обзорным докладом о результатах Форума и Экспедиции **«Дорога мира – Калмыкия 2013»**, а также с информацией о ходе продвижения пакета законопроектов **«О степи»** (федерального и модельного для субъектов РФ) в государственных органах Российской Федерации выступила **Умнова Ирина Анатольевна** – Президент Центра «Право Мира», Руководитель Форума и

Экспедиции «Дорога мира», руководитель отдела конституционно-правовых исследований Российской академии правосудия, доктор юридических наук, профессор.

В своем выступлении И.А. Умнова раскрыла концепцию и итоги работы в рамках инновационного проекта «Законодательство о степи как среде обитания народов Евразии», разрабатываемого и внедряемого Центром «Право Мира» и **отделом конституционно-правовых исследований Российской академии правосудия** на базе Калмыкии как пилотного региона России вот уже более 12 лет. По итогам **третьей по счету Экспедиции «Дорога мира» в Республике Калмыкия, удалось собрать уникальный материал и предложения со стороны органов государственной власти, местного самоуправления, общественности и населения по совершенствованию законодательного регулирования защиты степи как среды обитания и контроля за состоянием данной уникальной экосистемы.** Примечателен тот факт, что **по итогам работы данного Форма и Экспедиции доработанный проект Федерального закона «О степи» будет представлен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, Марина Алексеевна Мукабенова согласилась инициировать законопроект для его обсуждения и принятия российским парламентом.**

И.А. Умнова призвала руководство органов государственной власти (Народный Хурал и Правительство РК), а также ученых Калмыкии активно подключиться к обсуждению и принятию республиканского закона о степи. Принятие такого закона в Калмыкии послужило бы примером для других степных субъектов РФ. Но для начала целесообразно было бы организовать и провести Парламентские слушания в Народном Хурале Республики Калмыкия по данному вопросу.

Инициативу И.А. Умновой о проведении Парламентских слушаний в Народном Хурале по принятию Республиканского закона о степи в своем выступлении поддержал **Борликов Герман Манджиевич** – депутат Народного Хурала (Парламента) РК, Председатель Комитета по образованию, здравоохранению, культуре и социальной защите, Президент Калмыцкого государственного университета, доктор педагогических наук, профессор, который представил информацию об исследовательской работе Калмыцкого Госуниверситета под его руководством по вопросам мониторинга экологического состояния степи, проведения исследовательских работ по проблемам **гармонизации землепользования в степных регионах.** **Г.М. Борликов внес предложение о проведении аналогичной Экспедиции в Казахстане,** где проблемы опустынивания и деградации степи как среды обитания стоят еще острее.

Результаты социологического опроса «О правовом обеспечении и рациональном использовании степи как среды обитания», проведенного студентами МИПП за время караванной экспедиции «Дорога мира – Калмыкия 2013», в своем выступлении представила **Ярчевская Татьяна Константиновна** – заместитель ректора Московского института предпринимательства и права по воспитательной работе.

Свои научные исследования по проблемам использования и защиты степи как среды обитания представили ведущие ученые Республики Калмыкия.

Арилов Анатолий Нимеевич, директор ГНУ «Калмыцкий научно-исследовательский институт сельского хозяйства», лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники, доктор сельскохозяйственных наук, профессор, осветил в своем выступлении проблемы **пастбищного животноводства: оценил его современного состояние и обозначил перспективы в контексте экологических и гуманитарных задач развития Калмыкии.**

Богзыков Юрий Сергеевич, заместитель директора по научной работе ГНУ «Калмыцкий научно-исследовательский институт сельского хозяйства», кандидат экономических наук, представил сообщение на тему **«Проблемы и перспективы социально-экономического развития сельских территорий Калмыкии».**

Цаган-Манджиев Николай Лиджиевич, ученый секретарь ГНУ «Калмыцкий научно-исследовательский институт сельского хозяйства», кандидат сельскохозяйственных наук, рассказал о **современных проблемах борьбы с опустыниванием Черных земель РК.**

Богун Андрей Петрович, заместитель директора по науке Института комплексных исследований аридных территорий, кандидат сельскохозяйственных наук, выступил с докладом «**Пути развития лесного хозяйства Калмыкии в рамках регионального степного законодательства**».

Ташнинова Людмила Николаевна, старший научный сотрудник отдела социально-политических и экологических исследований КИГИ РАН, ведущий научный сотрудник ЮНЦ РАН, кандидат биологических наук, ознакомила с презентацией по теме «**Гуманитарная экология: основные направления, методология исследования и региональные аспекты**».

Даваева Кишта Константиновна, ассистент кафедры гражданского права и процесса ФГБОУ ВПО «Калмыцкий государственный университет», кандидат юридических наук, руководитель Калмыцкого отделения Центра «Право Мира», в развитие доклада И.А. Умновой осветила проблемы совершенствования **федерального и регионального законодательства о степи в Российской Федерации**.

В завершении конференции участники Экспедиции договорились о подготовке коллективного обращения в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, а также на имя Главы, Правительства и Народного Хурала Республики Калмыкия с призывом принятия соответственно федерального и республиканского законов о степи.

УДК 349.6

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О СТЕПИ – ОСНОВА ЖИЗНИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАРОДОВ ЕВРАЗИИ

© 2013 г. *И.А. Умнова*

*Российская академия правосудия
117418, г. Москва,
Новочерёмушкинская, 69, корп. «а»*

*Russian Academy of Justice
69 Corps "A", Novocheremushkinskaya st.,
Moscow, 117418*

В статье рассматриваются результаты разработки и внедрения проекта федерального закона о степи (Степной кодекс) и модельного закона о степи субъектов Российской Федерации в контексте формирования правовой основы жизни и деятельности народов Евразии.

Ключевые слова: *степь, среда обитания, законодательство о степи, принципы защиты степи, рациональное использование степи.*

The article examines the results of development and implementation of the Federal law bill on the steppe (the Steppe Code of the Russian Federation) and the model law on the steppe of the constituent territories of the Russian Federation in the context of formation of the legal basis for life and activity of the peoples of Eurasia.

Keywords: *steppe, living environment, legislation on steppe, the principles of steppe protection, rational use of steppe.*

Среди глобальных экосистем степь охватывает значительную часть территории Евразии. Как и тундра, степь является средой обитания, наиболее уязвимой и подверженной деградации.

Для Российской Федерации степи имеют приоритетное значение. Именно степные экосистемы сформировали природную основу, на которой уже почти два века базируется основная часть российского сельского хозяйства. Черноземы и близкие к

ним типы почв – основа российского земледелия; эти почвы, относящиеся к числу наиболее плодородных, сформированы степными экосистемами.

Степные пастбища – важнейшая основа отечественного производства мяса, молока, шерсти и других продуктов животноводства. На степные регионы приходится не менее 85% всего российского урожая зерновых, более 70% поголовья крупного рогатого скота, производится более 90% овечьей и козьей шерсти. Огромна роль степного биома в круговороте углерода и противодействии глобальному изменению климата. Естественные степные экосистемы России выводят углерод из атмосферы в количестве около 1,5 т/га ежегодно, причем долгосрочность и надежность этого депонирования выше, чем у большинства остальных наземных экосистем. Со степными экосистемами связано значительное и своеобразное биоразнообразие. Более того, для многих народов нашей страны степи – это «материнский ландшафт», основа не только традиционного хозяйства, но и культуры, духовного мира [1, с. 6].

Несмотря на значимость степи, в настоящее время данная среда обитания является одним из наименее защищенных биомов страны. Отсутствует как федеральная, так и региональная государственная политика в отношении использования и сохранения степных экосистем. Российское законодательство не выделяет степь как особый объект регулирования, не определяет механизмы охраны и защиты. В пределах особо охраняемых природных территорий России находится абсолютно незначительная в удельном весе часть степного биома: на особо охраняемых природных территориях федерального значения находится не более 0,3%, что составляет менее 1% от их общей площади.

Из-за распахания все новых и новых тысяч гектаров целинных земель, постепенно исчезли почти все типы равнинных степей нашей страны, в том числе оренбургских, калмыцких и казахстанских. Ныне сохранившиеся участки нераспаханных степей – жалкие остатки ковыльного простора – стали настолько редкими, что есть все основания заявить об угрозе их полного уничтожения.

Оборотной стороной хозяйственной важности степи является высочайшая степень нарушенности степного биома. Земледельческое использование степных почв ведет к полному уничтожению степных экосистем. Облесение, добыча полезных ископаемых, и застройка также означают уничтожение степной экосистемы. Сенокосно-пастбищные угодья, которые «улучшаются» агротехническими приемами, внесением удобрений и подсевом чужеродных видов растений, также ведут к ухудшению степных территорий. Данным процессам способствует завершение приватизации сельскохозяйственных земель. Ветровая и водная эрозия, заболачивание, засоление, опустынивание, зарастание непроизводительным кустарником и сорняками, неумелое применение пестицидов и химикатов приводит к выбытию значительной части земли, в том числе пашни из сельскохозяйственного оборота. При этом возможность степей к самовосстановлению не обеспечивает восполнения нарушенных земель [2].

Идея принятия специализированного законодательства о степи – Степного кодекса Российской Федерации и соответствующих законов субъектов РФ о степи возникла в 2002 году в период проведения караванной Международной Экспедиции «По следам Великого Шелкового пути» на территории Южного федерального округа (Калмыкия, Астраханская, Ростовская, Волгоградская области, Дагестан и Ставропольский край) [3]. Необычность экспедиции заключалась в том, что, наряду с другими учеными, правоведа работали в так называемых полевых исследованиях. Суть работы была связана с мониторингом состояния степной экосистемы, изучением условий жизни и деятельности народов ЮФО и оценкой степени защищенности российским законодательством как природы, так и людей Юга России.

Одной из ключевых идей стала разработка специализированного законодательства, посвященного охране и рациональному использованию степи как основы жизни и деятельности проживающих в ней народов.

По завершении Экспедиции в Российской академии правосудия был сформирован авторский коллектив юристов по подготовке проектов трех законов – федерального закона о степи, модельного закона субъекта Федерации о степи и закона Республики Калмыкии о степи. Решено было, что на первом этапе законопроекты будут писать

правоведы, а затем к проекту подключатся другие специалисты, в том числе участники экспедиции – экологи, историки, почвоведы и т.д. В результате сотрудничества в законопроектную работу было вовлечено свыше 30 экспертов [4].

В самом начале разработки проектов была достигнута договоренность в том, что нужны **два уровня законов о степи – Федеральный закон (Степной кодекс РФ) и закон субъекта РФ о степи.**

Необходимо отметить, что не все экологи считают целесообразным принятие специального законодательства о степи. В частности, главный редактор Степного бюллетеня И.Э. Смелянский выразил сомнение в том, что при наличии в России природоохранных законов, законов о земле, водных ресурсах, животном мире и т.д. целесообразно принятие еще и законодательства о степи [5].

Представляется, что принятие специализированных законов степи вызвано необходимостью восполнения пробелов в российском законодательстве, с одной стороны, и приведения отношений в сфере охраны, воспроизводства и использования степи в соответствие с изменившимися политическими, экономическими и социальными реалиями, с другой.

В настоящее время отношения в области использования степи как части сельскохозяйственных угодий регулируются Земельным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», Федеральным законом «О развитии сельского хозяйства»; как части лесов – Лесным кодексом Российской Федерации; как части окружающей среды – Федеральным законом «Об охране окружающей среды»; а также в соответствующей части Федеральными законами «Об особо охраняемых природных территориях», «О животном мире», «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», рядом нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти.

Отсутствие специального федерального закона препятствует субъектам Российской Федерации принимать собственные комплексные нормативные правовые акты, регулирующие отношения в области использования степи, не позволяет создать стабильную правоприменительную практику в анализируемой сфере деятельности.

Вопросы охраны окружающей среды, исконной среды обитания, природопользования относятся к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. В соответствии с пунктами «в», «д» и «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации законодательство о природопользовании, охране окружающей среды и обеспечение экологической безопасности является сферой совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Таким образом, принятие федерального закона и законов субъектов РФ о степи соответствует положениям Конституции Российской Федерации.

Федеральный закон о степи (его можно было бы назвать *Степной кодекс Российской Федерации* по аналогии с Земельным, Лесным и Водным кодексами) призван установить общие принципы использования и охраны степи, в то время как региональные законы должны защищать конкретные степные территории с учетом потребностей и особенностей на местах.

Принятие Федерального закона о степи позволит создать четкую законодательную основу рационального использования, воспроизводства и охраны степи, установить на законодательном уровне порядок предоставления участков степи в пользование, обеспечить реализацию права граждан на благоприятную окружающую среду, гарантировать сохранение ресурсов степи, а также устранить существующие пробелы и коллизии в законодательстве, регулирующем данную сферу.

Если не рассматривать степь как целостную экосистему, нуждающуюся в адекватной и системной правовой защите, механизмы решения проблем сохранения степи будут возникать и развиваться стихийно, порою вступать между собой в противоречие.

В Федеральном законе, посвященном степи, важно расставить приоритеты, что такое степь как ценность. Главная гуманитарная идея степного закона – четкое определение принципа, что степь – это, прежде всего,

среда обитания для людей и живого мира, это источник их развития, и лишь затем объект природопользования в производственном смысле.

Как практически будет реализовываться данный принцип? Речь идет о приоритетах в стратегии и тактике использования степи. Безмерное расширение пастбищ, распашка земли под сельское хозяйство – такая политика принесла немало бед. Нужно определить в качестве действующего юридического правила, что обязанностью государственных органов и органов местного самоуправления является, прежде всего, обеспечение развития степи в таких направлениях, как создание заповедников и иных видов аккумуляции и размножения уникальной флоры и фауны степи; расширение рекреационных зон для использования ресурсов степи в оздоровительных и лечебных целях; развитие туризма, предполагающего усиленную заботу о памятниках природы, истории и культуры. Именно такого рода деятельность местной власти обеспечивает реализацию фундаментального права человека, признанного во всем мире – права на развитие, а также других важнейших конституционных прав – на охрану здоровья, на благоприятную окружающую среду, на пользование памятниками истории и культуры и др.

Во время экспедиции мы заходили в теперь уже всемирно известное селение Чагарту и любовались ахалтекинцами, завезенными из Туркмении. В селении мы встретились с подвижниками, выступающими за развитие зоотерапии, то есть за использование животных для лечения тяжелых заболеваний. В частности, весьма перспективна терапия детей - инвалидов, в том числе умственно отсталых, через общение с лошадьми. Мы говорили и о высоком потенциале верблюдов в этом направлении. Верблюд – уникальное животное, его связь с человеком была высоко оценена нашими предками. На стоянках к нам приходили люди из дальних селений, преодолевая пешком десятки километров, лишь бы только посмотреть на верблюдов, прикоснуться к ним как к реликту, взять на память клочок верблюжьей шерсти. Одна женщина сказала удивительные слова: «Вот увидела ваш караван и дальше хочется жить». Так что перспективы у Калмыкии и других субъектов Федерации Юга России в направлении использования степи как источника достойной жизни и развития человека колоссальные.

Самое серьезное противоречие, разрушающее степь, существует между потребностью человека в природе как среде обитания и экономическими законами производственной деятельности человека, основанными на получении прибыли путем эксплуатации природных ресурсов. С этим противоречием связаны и все другие, влияющие на состояние степи. Речь идет, в частности, о противоречии между потребностью в восстановлении степи и пределами антропогенного вмешательства в этот процесс.

К примеру, сколько разрухи принесло опустынивание юга половецких степей в годы советской власти, после того, как многочисленные стада тонкорунных овец буквально уничтожили травяной покров степи! Не случайно, сильные ветра, дующие в Калмыкии с зоны песков, называли «Черными бурями». За 1980-1990-е годы 25 населенных пунктов исчезли с лица земли, они были занесены песком. Опустынивание затронуло и побережье Каспийского моря, при этом треть территории была охвачена вторичным засолением, 52 населенных пункта были подтоплены.

Опустынивание степи, вызываемое беспощадной эксплуатацией ее природных ресурсов, – серьезная проблема, которую необходимо решать разными методами. Экологи предлагали, а хозяйства предпринимали меры по проведению фитомелиоративных работ, обеспечивающих восстановление степей. Но, как известно, после массового падежа скота в конце 1980-х годов его не стали восстанавливать в тех же масштабах. В начале 1990-х годов количество поголовья тонкорунных овец сократилось в несколько раз. Степь вздохнула с облегчением и земля быстро возрождалась. Степь снова стала наступать на пески, восстанавливая необходимый баланс среди растений и животных. Получалось, что если бы человек просто дал земле отдохнуть, степь сама бы восстановилась, и именно так, как ей было предначертано природой. Но человек хочет быстрых результатов, ему сейчас, а не завтра нужна степь как ресурс, и потому он всегда спешит вмешаться в жизнь природы.

В борьбе с песками для укрепления почвы и восстановления степи фитомелиораторы высаживали в основном песчаный овес и джужгун. Песчаный овес стал стремительно размножаться и вытеснять другие растения, составляющие основу степей: полынь и прутняк песчаный, круглый год питающие живой мир Калмыкии. Весной песчаный овес свежий, и его молодые листья пригодны для корма. К середине лета, когда он старится, его зеленые листья становятся сухими и острыми, как бритва. В этот период песчаный овес представляет собой лишь угрозу для животных.

Данный пример хорошо показывает, что человек должен научиться мыслить в унисон природе, пока же он даже один шаг вперед просчитать не может. Принятие закона о степи, где были бы четко прописаны принципы ведения восстановительных работ, где акцент делался бы не на вмешательство, а на невмешательство в естественную экосистему степи, – вот те подходы, которые разрешили бы противоречие между потребностью в восстановлении степи, в ее специальной защите и пределами человеческого вмешательства в этот процесс.

Таким образом, **главная цель закона о степи заключается в гармонизации отношений между человеком и природой на степных просторах.** Но это идея – высшая цель, и она достигается через решение целого круга общесоциальных (гуманитарных) и прагматических задач именно благодаря принятию Федерального закона и законов субъектов Федерации о степи.

Федеральный закон о степи или Степной кодекс РФ должен комплексно решать принципиальные вопросы использования и охраны степи как среды обитания.

Во-первых, Федеральный закон «О степи» привлечет внимание к степи как к высшей ценности для человека. На общегосударственном уровне провозглашается ключевой гуманитарный принцип о том, что степь – эта целостная экосистема, которая, прежде всего, является жизненно необходимой средой обитания для местного населения, народов и уникального растительного и животного мира степи, источником их развития. Лишь затем степь рассматривается в качестве объекта для извлечения выгоды, ресурса природопользования.

Во-вторых, Федеральный закон должен установить общие принципы рационального использования, воспроизводства и охраны степи, основываясь на которых заинтересованные субъекты смогут защищать свое право на проживание в степи и пользование ею как средой обитания, включая обращение в органы судебной власти.

Признание приоритета использования степи как среды обитания и источника развития подразумевает, что обязанностью государственных органов и органов местного самоуправления является, прежде всего, обеспечение развития степи в таких направлениях, как создание заповедников и иных видов аккумуляции и размножения уникальной флоры и фауны степи; расширение рекреационных зон для использования ресурсов степи в оздоровительных и лечебных целях; развитие туризма, предполагающего усиленную заботу о памятниках природы, истории и культуры. Именно такого рода деятельность региональной власти обеспечивает реализацию фундаментального права человека, признанного во всем мире – права на развитие, а также других важнейших конституционных прав – на охрану здоровья, на благоприятную окружающую среду, на пользование памятниками истории и культуры и др.

Степные ресурсы должны рассматриваться не только как объекты эксплуатации и регулирования, но и как неотъемлемые компоненты природных экологических систем, выполняющие важные биосферные функции. В законопроекте эти положения реализованы в правовых нормах, регулирующих отношения между органами государственной власти, с одной стороны, и степепользователями – с другой.

Правовое регулирование отношений в сфере рационального использования, воспроизводства и охраны степи должно быть направлено, прежде всего, на обеспечение реализации гражданами России права на владение и пользование степными природными ресурсами, признавая тем самым социально-экономическую значимость степи.

Среди принципов, определяемых на федеральном уровне, важно обозначить природоохранные принципы, активно используемые в качестве регуляторов в экологическом праве европейских стран и Европейского сообщества.

В частности, большое значение для определения современной компетенции ЕС в области охраны окружающей среды имеет Амстердамский договор 1997 года, который ввел принципы защиты окружающей среды. Статья 174 Амстердамского Договора ЕС определила актуальные и для России принципы превентивных действий, предосторожности, возмещения ущерба окружающей среде, ответственности загрязнителя [6].

Принцип превентивных действий означает, что деятельность Европейского сообщества направлена на предупреждение, профилактику загрязнения или иного ущерба окружающей среде. Угроза ущерба окружающей среде должна быть учтена заранее, при принятии решений, а не впоследствии, при возникновении загрязнения. Закрепление этого принципа в степном законодательстве предполагает целый комплекс превентивных мер по предупреждению деградации степи и предотвращению ущерба.

Смысл принципа предосторожности состоит в том, что недостаток научных данных по конкретной проблеме не может являться причиной отмены или отсрочки мероприятий Европейского Союза по профилактике загрязнения окружающей среды. Важное значение в этом контексте имеет ограничение псевдонаучных программ по борьбе с опустыниванием.

Принцип возмещения ущерба окружающей среде обязывает в случаях невозможности избежать ущерба окружающей среде – «минимизировать» его, сдержать его распространение и устранить в кратчайшие сроки. В качестве основного метода реализации данного принципа названо устранение причин и источников ущерба, что весьма актуально и для использования степных ресурсов.

Весьма актуальным для охраны степи является принцип ответственности загрязнителя, который предопределяет правило – «загрязнитель платит». В соответствии с данным принципом ущерб оплачивается теми, кто его причинил. Расходы на превентивные меры, очистку и компенсацию за загрязнения ложатся на виновников, владельцев источника загрязнения, а не на потребителей, желающих существовать в здоровой окружающей среде.

В-третьих, впервые на законодательном уровне должны будут определены понятия «степь», «степные ресурсы», «использование степи (степепользование)», «охрана степи» и другие понятия, которые в комплексе сформируют правовой тезаурус степного законодательства.

В-четвертых, Федеральный закон о степи призван установить условия реализации данного права на пользование степью. В законодательстве должно быть подчеркнуто, что сохранение степных ресурсов и их использование в современных условиях возможны лишь в рамках рационального степепользования, опирающегося на принципы неистощительного (устойчивого) использования степи.

В-четвертых, Федеральным законом о степи должны быть определены правовые основы управления в данной сфере с учетом последних изменений в законодательстве.

Обширность степных территорий в Российской Федерации, а также биологические особенности использования степных экосистем требуют единого управления степью в масштабе страны на основе единой научно-технической политики в области рационального использования, воспроизводства и охраны степи. Федеральным законом о степи должны предусматриваться ряд новелл в области организации охраны степи. В частности, устанавливаться обязанности пользователей степей по охране степей от пожаров, вредителей, болезней, эпидемий и эпизоотий.

Федеральный закон «О степи» послужит импульсом для принятия региональных законов о степи. **Думается, что *ключевую роль в защите степей должны играть именно законы о степи субъектов Российской Федерации.***

При разработке субъектами Федерации законов о степи важно будет избежать порочной практики копирования федеральных законов, как это происходило при принятии собственных региональных законов в развитие земельного, водного, лесного

и другого природоохранного и природоресурсного законодательства. Здесь такого не должно быть, иначе нет смысла в принятии закона.

Коллектив авторов отдела конституционно-правовых исследований Российской академии правосудия – разработчиков законодательства о степи – предложил модельный закон субъекта РФ, охватывающий лишь общие подходы к региональному законодательному регулированию. Законы конкретных субъектов Федерации о степи призваны детализировать, то есть уточнять задачи и механизм по охране степи и контролю за рациональным использованием ресурсов степи, исходя из местных особенностей и потребностей. К примеру, Федеральный закон может лишь указать на важность создания системы специально уполномоченных государственных органов по охране и контролю за использованием степи, но не определить их, потому что в субъектах РФ эта система должна быть органично приспособлена к потребностям. Там, где степная зона обширна, целесообразно, на наш взгляд, создание Степного комитета или министерства по делам степи (или скажем, агентства министерства по управлению в сфере использования и охраны степи) в системе республиканских органов исполнительной власти. В рамках законодательного органа субъекта Федерации (то есть в системе Народного Хурала, Думы, Народного Собрания и т.д.) вполне уместно образование Комитета (комиссии) по вопросам использования и охраны степи.

В степи, как известно, существуют зоны заповедников, имеются уникальные природные и историко-культурные объекты, например, курганы. Адекватная защита таких объектов – задача региональных законов о степи, так как у каждого субъекта найдется своя специфика в этих вопросах.

Необходимо отметить, что возможность собственного вклада субъектов Российской Федерации в правовую защиту степи особенно возросла после предоставления им в течение последнего десятилетия целого комплекса природоохранных и административных полномочий. В частности, в соответствии с п.2 ст.26.3 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. (в ред. 2012 года) к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения относятся вопросы организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности (в ред. Федерального закона от 29.12.2006 № 258-ФЗ); создание и обеспечение охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения; ведения Красной книги субъекта Российской Федерации (в ред. Федеральных законов от 29.12.2004 № 199-ФЗ, от 23.03.2007 № 37-ФЗ); осуществление регионального государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий (пп. 8.1 введен Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ); поддержка сельскохозяйственного производства (в ред. Федерального закона от 18.10.2007 № 230-ФЗ); планирование использования земель сельскохозяйственного назначения, перевода земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, в другие категории земель (в ред. Федерального закона от 29.12.2004 № 199-ФЗ); резервирование земель, изъятия земельных участков для государственных нужд субъекта Российской Федерации (пп. 10.1 введен Федеральным законом от 10.05.2007 № 69-ФЗ); организация и обеспечение защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации (пп. 54 введен Федеральным законом от 31.12.2005 № 199-ФЗ) и др.

Возлагая большую надежду на региональные законы о степи, нужно иметь в виду, что они вместе с Федеральным законом о степи лишь «верхушка айсберга». Его основу, то есть главный инструмент правовой защиты степи составляют, так называемые, дескриптивные акты – приложения к законам конкретных субъектов Федерации. В них должна быть представлена подробная характеристика степи, ее административно-территориальное устройство, характеристика флоры и фауны степи, то есть описание растительного и животного мира, их распределение и миграция, описание ландшафта степи, карта историко-культурных и духовных ценностей, карта национально-этнического расселения, карта родовых угодий и пастбищ, карта земель

сельскохозяйственного назначения и т.д. Все эти приложения вместе с законами и должны составить, образно говоря, Книгу степей субъекта Федерации.

Когда такие документы появятся, то и решение законодательных задач по обеспечению гармонизации отношений между человеком и природой в степи станет реальным.

Разработка проектов законов – лишь один шаг на пути к внедрению идей законодательного регулирования степных отношений. Для разработчиков проектов законов о степи принципиально важным является принятие и реализация законодательных положений, направленных на охрану степи и рациональное использование ее ресурсов.

Концепция и проект Федерального закона «О степи», а также проект регионального закона о степи, подготовленный для конкретного субъекта Федерации – Республики Калмыкия, представлялись нами в Народный Хурал (Парламент) и в Правительство Республики Калмыкии, а также в Государственную Думу Федерального Собрания РФ еще в 2003-2009 годах, но не стали предметом внимания со стороны законодателей. Лишь осенью 2011 года проект Федерального закона о степи привлек, наконец, внимание со стороны депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ. В сентябре 2011 года во время встречи в НИИ сельского хозяйства Калмыкии состоялся конструктивный разговор с депутатом Государственной Думы Калмыкии М.А. Мукабеновой, которая дала согласие о продвижении Федерального закона о степи в Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

С целью апробации и усовершенствования подготовленных проектов Федерального закона о степи и модельного закона субъекта РФ о степи осенью 2012 года и весной 2013 года в Республике Калмыкия в рамках Международного Форума «Стратегия мира, безопасности и устойчивого развития на евразийском пространстве» состоялась международная караванная верблюжья Экспедиция «Дорога мира». Ее целью стало изучение состояния и качества степи как основы жизнедеятельности народов, выработка рекомендаций по правовому регулированию природоохранной деятельности, рациональному использованию степных ресурсов. Реализация этих задач осуществляется на основе международной Программы «Экосистемы Евразии как основа жизни и деятельности народов». В рамках данной программы были проведены полевые исследования, мониторинг состояния степи и практики реализации действующего законодательства России и других стран, направленного на охрану и рациональное использование степных ресурсов.

Итоги Экспедиции позволили выявить следующие основные угрозы степи на современном этапе, которые актуализировали потребность в своевременном принятии специализированного законодательства о степи.

Первая угроза – опустынивание. Экспедиция обнаружила рост песков на территории Яшкульского и Юстинского районов. Во время одной из песчаных бурь участники Экспедиции наблюдали, как пески засыпают дома селений, жители которых однако не собираются покидать родные места, и более того – на этих землях наблюдается прирост населения.

Общий вывод, к которому пришли члены Экспедиции, – в Калмыкии и других степных регионах России усилилась угроза опустынивания вследствие, во-первых, глобального потепления и засух и, во-вторых, распространения практики сдачи степных участков в аренду, способствующей интенсивной эксплуатации пастбищ путем бесконтрольного расширения поголовья скота.

Таким образом, радикальной мерой, способствующей противодействию опустыниванию, станет закрепление в федеральном законодательстве и законах субъектов РФ о степи мер по регулированию поголовья скота и введению штрафов и механизмов прогрессивного налогообложения. Поголовье скота должно быть нормировано в той мере, в какой это позволит обеспечить баланс между экологической, экономической и социальной составляющими устойчивого развития степных регионов.

Другая угроза – антропогенное разрушение степи в результате неправильного ведения сельского хозяйства, неграмотного ведения фитомелиоративных работ и других форм вмешательства в биосистему степи. Ограничение такой деятельности

потребуется целый комплекс правовых мер, основывающихся на фундаментальных принципах, упоминаемых ранее.

Еще одна серьезная угроза – антропогенное загрязнение. Проблемы загрязнения степи пластиком становятся все острее. Открытые свалки, отсутствие технологий по переработке мусора, низкий уровень культуры населения – все это негативно влияет на чистоту степных угодий. В этом направлении важную роль в противодействии антропогенному загрязнению призваны сыграть специализированные программы, охватывающие как внедрение технологий утилизации, выработки стимулов по сбору мусора, так и осуществление образования населения.

Среди радикальных предложений по борьбе с мусором, высказываемых представителями органов местного самоуправления, особо хотелось бы отметить предложения по запрету полиэтиленовых и пластиковых пакетов и упаковок. Установление таких запретов практикуется сейчас в законодательстве Китая и заслуживает внимания со стороны других стран, в том числе – для России.

Проведение пилотных исследований во время экспедиций 2012-2013 годов позволило актуализировать содержание разработанных проектов, учесть мнение представителей местной власти и населения в вопросах защиты степи как среды обитания.

Разработка и внедрение проекта Федерального закона о степи и модельного закона субъекта РФ о степи лишь часть задач **Инновационного проекта «Законодательство о степи – основа жизни и деятельности народов Евразии»**.

Среди приоритетных задач как результата исследований выдвигается формирование правовой и организационной базы, направленной на охрану степей, борьбу с опустыниванием, защитой вымирающих видов животного и растительного мира, рациональное использование природных ресурсов и сохранение природных объектов, подверженных деградации и уничтожению. Все это вопросы, которые имеют универсальное значения для стран Евразии. Возможно, в ходе дальнейшей работы нам удастся разработать, а главное обсудить и добиться принятия Международной Декларации охраны степей Евразии. Ее подписание вполне реально в рамках деятельности государств - участников СНГ, ЕврАзЭС, ШОС и других евразийских организаций с участием России, хотя по большому счету такой документ заслуживает его универсального признания на уровне Организации Объединенных Наций.

Литература и примечания

1. Соболев Н.А. Разработка правовых мер защиты степных экосистем вне ООПТ: Отчёт о выполнении работ по Соглашению № 2010-390-01 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://savesteppe.org/project/ru/archives/1766#> (дата обращения: 07.11.2012).

2. URL: <http://www.oprf.ru/press/anno/newsitem/16979>.

3. Умнова (Конюхова) И.А. О целесообразности принятия Федерального закона «О степи» (Степного кодекса). Научный отчет по итогам экспедиции «По следам Великого Шелкового пути» 2001 года. М.: РАП, 2001; Умнова И.А. Достойно жить в степи / Законодательство о степи – основа жизни и деятельности народов Евразии / Под ред. проф. И.А Умновой. М.: РАП, 2009. С.3-9; Умнова (Конюхова) И.А., Даваева К.К. О проблемах правового регулирования использования и охраны степей в России // Степной бюллетень. Осень-зима. 2006. № 21-22.

4. Руководитель проекта «Правовые основы защиты степи как среды обитания», Президент Центра «Право Мира» заведующая отделом конституционно-правовых исследований Российской академии правосудия, доктор юрид. наук, профессор Умнова И.А.; участники проекта: Петренко О.В., младший научный сотрудник отдела конституционно-правовых исследований РАП; Мазков Е.Ю., эксперт Центра «Право Мира», канд. юрид. наук; Казак Е.С., ведущий эксперт Центра «Право Мира», старший научный сотрудник ИНИОН РАН, канд. юрид. наук; Даваева К.К., руководитель Калмыцкого отделения Центра «Право Мира», ассистент кафедры гражданского права и процесса КалмГУ, канд. юрид. наук; Бадмаев В.Э., главный специалист отдела животного мира и водных объектов Министерства природных ресурсов и охраны

окружающей среды Республики Калмыкия, канд. биол.н.; Богун А.П., заместитель Директора по науке Института комплексных исследований аридных территорий, канд. сельскохозяйств. наук и др.

5. Смелянский И.Э. «Правовой контекст существования и сохранения степных экосистем в Российской Федерации» // Материалы Международного Форума «Правовые основы развития народов евразийского пространства: задачи систематизации и повышения эффективности». 25-27 ноября 2009 года.

6. URL: eulaw.edu.ru/documents/articles...dogovor.htm

УДК 349.6

ФЕДЕРАЛЬНОЕ И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О СТЕПИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2013 г. К.К. Даваева

*Калмыцкий государственный
университет
358000, г. Элиста, ул. Пушкина, 11*

*Kalmyk State University
11, Pushkina Str.,
Elista, 358000*

В статье обсуждается необходимость разработки и принятия федерального и регионального законодательства в сфере использования и охраны степей, состоящего из Федерального закона «О степи» (Степного кодекса РФ) и законов субъектов России о степи. Данная законодательная база позволит более рационально использовать степь как среду обитания людей и животных, будет способствовать развитию и совершенствованию государственной политики сохранения и восстановления степей.

Ключевые слова: *степной ландшафт, предназначение степи, экологическая опасность, Федеральный закон «О степи», Земельный кодекс Российской Федерации.*

The article discusses the necessity for development and adoption of the federal and regional legislation on use and protection of the steppes consisting of the Federal law "On the steppe" (The Steppe Code of the Russian Federation) and laws of constituent territories of Russia on the steppe. This legislative base will allow for more rational usage of the steppe as habitat of people and animals, will promote development and improvement of a state policy aiming for preservation and restoration of steppes.

Keywords: *steppe landscape, purpose of the steppe, ecological threat, Federal Law 'On the steppe', the Land Code of the Russian Federation.*

В Российской Федерации среди незаслуженно забытых «аутсайдеров» следует, прежде всего, назвать степь. Прибывая средой обитания людей, а также объектов животного и растительного мира, она является особым объектом конституционного права на благоприятную окружающую среду. В степных районах сконцентрировано огромное культурно-историческое наследие различных этносов, заселяющих данную территорию. Как считает Берг Л.С., под именем степей следует понимать пространства более или менее ровные, безлесные, не заливаемые полыми водами, незаболоченные и покрытые в течение всего вегетационного периода более или менее густой травянистой растительностью на почвах типа черноземов [1, с. 116]. Кроме степной зоны, степи распространены еще в лесостепье и в полупустыне, а также местами в горах.

Степной ландшафт, являясь уникальным природным объектом, характеризующийся богатейшим и во многом неповторимым видовым разнообразием растительного и животного миров, как никакой другой подвергся антропогенному влиянию со стороны человека и его многогранной деятельности. Это и космические программы, и ядерные испытания. Но особенно нарушению (а в большинстве просто

разрушению) динамического равновесия экосистемы степи способствовали развитие механизации и химизации сельского хозяйства, мелиорации и орошения, распахивание целинных участков, перевыпас домашнего скота и многие другие негативные факторы, имеющие антропогенное происхождение [2, с. 134-135].

В обществе сформировалось ошибочное представление о предназначении степи. Так, считается, что степь должна быть непременно распахана и преобразована в посевы сельскохозяйственных культур. Степи в России сохранились преимущественно в качестве сельхозугодий, и их состояние напрямую зависит от воздействий со стороны сельского хозяйства. Небольшие участки степей сохранились, в основном, среди агроценозов, на склонах оврагов, вершинах возвышенностей и в других местах, недоступных для распахки. Однако и они, в своем большинстве, испытали деградацию под влиянием интенсивного выпаса скота, а также из-за засаживания лесомелиоративными культурами. В условиях степной зоны именно естественные травяные угодья, сохраняющие исходное биоразнообразие и способные одновременно выполнять хозяйственные и природоохранные функции, могут рассматриваться как наиболее важный элемент экосети. Благие намерения хоть что-то заповедать в степной зоне наталкиваются на хроническое невосприятие как административно-хозяйственным аппаратом, так и местным населением в целом.

В работе Реймерса Н.Ф. констатируется, что источником экологической опасности (угроз безопасности личности, общества и государства) является загрязненная самим человеком окружающая природная среда (конкретно – загрязненные природные объекты) [3, с. 109]. В Российской Федерации до настоящего времени отсутствует закон, регулирующий степопользование. Принятие такого нормативно-правового акта, по мнению Умновой (Конюховой) И.А., в настоящее время приобрело особую актуальность и сыграло бы большое значение в решении проблем сохранения степных экосистем России, неистощительного природопользования в степях [4]. Законодательная база по данной тематике предшествовала бы стратегии неразрушительного природопользования, сохранению и восстановлению степей, охране биоразнообразия.

Степь является незаменимым исчерпаемым относительно возобновимым природным ресурсом. В Федеральном Законе о степи должны найти место нормы, устанавливающие общие положения и основные принципы эколого-правового режима степопользования, регламентирующие права и обязанности степопользователей, нормы о степных особо охраняемых природных территориях.

Следует отметить, что роль степей как среды обитания и природного ресурса не оценивается должным образом во многих регионах страны. Например, в ландшафте Кулунды (Алтайский край) определяющее значение имеют поля, а не степи. Фактически Кулунда являет пример тотального аграрного освоения степного ландшафта, сопровождающегося практически полным исчезновением многих типов степных сообществ (в том числе зональных). Неудивительно, что опустынивание давно стало реальной проблемой для этой территории.

Общей проблемой для Северо-Кавказского региона и особенно для Республики Калмыкия является проблема опустынивания и деградация Черных земель и Кизлярских пастбищ. В период прохождения экспедиции «По следам Великого Шелкового пути» (весна 2002 г.) можно было наблюдать, что территория Калмыкии, действительно, представляет первую в Европе пустыню. Степь превращается в пустыню. Процесс изменения природных комплексов происходит, в первую очередь, вследствие техногенной деградации. Имеют место в этом процессе также водные и ветровые эрозии.

Процесс опустынивания характеризуется деградацией растительного покрова, развитием эрозионных процессов и ростом площадей открытых песков, сопровождаясь одновременно ростом площадей сельхозугодий. Сейчас на юге России более чем на 60 млн га продолжает сохраняться реальная угроза за распространением процесса опустынивания. Особенно пострадали Черноземельные массивы на территории Республики Калмыкия и равнинные районы Республики Дагестан.

Необходимо сохранение традиционных форм степного природопользования как основы для сохранения давно уже адаптированной к экстенсивному хозяйству степной

биоты. Например, только животных – представителей Красной книги – в степи около полусотни. Стоит отметить, что на сегодня неэффективна по своей методологии и методикам реализации охрана редких видов степной флоры и фауны. Прежде всего из-за того, что, принимая разные меры по восстановлению популяций, разведению редких видов, забывается, что для восстановленного поголовья требуются определенные степные местообитания, желательны нефрагментированные и достаточные в кормовом, миграционном и защитном отношениях [5, с. 10].

Недостаток знания параметров степной экосистемы часто оборачивается печальными последствиями для сохранения степей – объекта конституционного права на благоприятную окружающую среду. В настоящее время следует отдавать приоритет развитию аграрного комплекса в сторону устойчивости производства и необходимости его экологизации. Аграрному хозяйству степной зоны нужны реальные льготы для случаев, когда фермер или руководитель крупного хозяйства становится на путь сохранения и восстановления живой природы на своих землях. Существует настоятельная потребность проанализировать состояние и тенденции изменения степных экосистем. Для приобретения в настоящее время степями России состояния, близкого к первозданному, в перспективе необходимо только благосклонное отношение к ним большей части общества, именно от этого зависит успех всех разрабатываемых сегодня программ по оптимизации степных ландшафтов и степного природопользования. Правовым гарантом существования степей является принятие нормативных актов, регулирующих степопользование, как на федеральном уровне, так и субъектами Российской Федерации.

Итак, в российском законодательстве не содержится правового акта, регулирующего обеспечение рационального использования степи.

Для успешного развития рационального степопользования в России необходима особая законодательная стратегия, которая должна быть прежде всего реализована в Федеральном законе «О степи». Проект данного Федерального закона под руководством профессор И.А. Умновой (Конюховой) был подготовлен в рамках инновационного проекта **«Законодательство о степи – основа жизни и деятельности народов Евразии»**.

Правовая стратегия специализированного законодательства, разработанного коллективом инновационного проекта, предполагает:

- грамотное применение в степопользовании характерных для российской правовой системы базовых юридических норм и правил;
- обязательное соблюдение общих требований российского гражданского, уголовного, административного, экологического, земельного права к порядку использования ресурсов степи;
- обязательную разработку новых, специализированных, правовых институтов и процедур, регламентирующих степопользование;
- использование законодательного опыта других стран, а также законодательных и договорных моделей, созданных международными организациями.

Рассматривая вопросы законодательства, регулирующего отношения в сфере степопользования, мы имеем в виду всю систему нормативно-правовых актов различной юридической силы, так или иначе оказывающих воздействие на участников экологических отношений.

Законодательство о степи является частью правовой системы России. Оно должно состоять из Федерального закона "О степи", иных федеральных законов, законов субъектов России, регулирующих отношения по использованию природных ресурсов степной зоны.

Так, в целях противодействия необоснованному сокращению сельскохозяйственных угодий, хаотичной застройке и нерациональному использованию земель, а также реализации положений Земельного кодекса РФ о необходимости принятия специального закона в этой области Правительством РФ в августе 2003 г. был внесен законопроект № 358797-3 «О переводе земель из одной категории в другую». В период осенней сессии, 03.12. 04 г., Государственной Думой законопроект был принят в третьем чтении (за – 343). Устанавливается жесткий механизм перевода

земель с целью противодействия злоупотреблениями со стороны должностных лиц органов государственного и местного управления в этой сфере.

9 октября 2012 года Владимир Путин провёл в Кремле заседание президиума Государственного совета «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц», на повестке дня заседания которого обсуждались вопросы совершенствования использования земельных ресурсов, вопросы разграничения собственности на землю, категорийности земель, необходимость формирования единого информационного ресурса о земельных участках, условия предоставления земельных участков в собственность и аренду, использование земли для строительства жилья [6].

Содержание норм проекта Федерального закона носит в основном процедурный характер и направлено на максимальную регламентацию действий участников отношений. В частности, в нем устанавливается, что перевод земель допускается исключительно на основании ходатайств органов государственной власти или местного самоуправления; акт о переводе земель или акт об отказе в переводе земель может быть обжалован в суде.

В настоящее время в федеральном законодательстве порядок перевода земель из одной категории в другую практически не урегулирован. В связи с этим, необходимо отметить, что принятие данного законопроекта будет способствовать и созданию регламентированной, максимально прозрачной процедуры перевода земель на федеральном уровне, и принятию регионального законодательства в данной области.

В случаях, предусмотренных законом, правовое регулирование отношений по использованию природных ресурсов степной зоны осуществляется Указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, подзаконными актами субъектов Федерации. Органы исполнительной власти субъектов России, а также органы местного самоуправления, в соответствии с вышеупомянутыми правовыми актами, издают подзаконные нормативные акты по вопросам организации и осуществления своей деятельности в сфере степопользования. Законодательство о степи должно применяться наряду с иным законодательством РФ, регулирующим природопользование.

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены российским законодательством о степи, применяются правила международного договора.

Законодательство о степи основывается на Конституции РФ, конституциях, уставах субъектов РФ, международных договорах РФ.

В соответствии с разработкой коллектива авторов инновационного проекта «Законодательство о степи – основа жизни и деятельности народов Евразии» в Федеральном законе о степи предложено предусмотреть следующие разделы:

Глава 1. Общие положения

Глава 2. Степь – как среда обитания населения

Глава 3. Полномочия органов государственной власти в области использования и охраны степи

Глава 4. Степопользование

Глава 5. Особо охраняемые природные территории степи

Глава 6. Охрана степи

Федеральным законом о степи необходимо ввести в правовой оборот ряд новых понятий. Глава "Общие положения" предусматривает основные термины, используемые в настоящем законе. Центральным из них является понятие "степопользование". Оно определяется как порядок, условия, формы и методы использования степных ресурсов. В законе также должны определяться иные термины, такие как "пользователи степи" – лица, владеющие и пользующиеся участками степи на праве постоянного пользования или на праве безвозмездного срочного пользования;

"особо охраняемые степные природные территории" – участки степи, полностью или частично, постоянно или временно исключенные людьми из традиционно-интенсивного хозяйственного оборота и предназначенные для сохранения

экологического равновесия, поддержания среды жизни человечества в условиях степи, охраны природных ресурсов степи [7, с. 513].

Помимо введения в правовой оборот указанных выше понятий, предлагается отразить в данном законе следующие ключевые позиции: основные принципы государственного управления в области использования и охраны степных экосистем; сферу применения и участников отношений, регулируемых законом; степь как среда обитания человека; круг нормативных актов, составляющих законодательство об использовании степных ресурсов.

Глава Закона "Полномочия органов государственной власти в области использования и охраны степи" должна содержать нормы, устанавливающие разграничения полномочий государственных органов РФ, субъектов РФ, органов местного самоуправления в области использования, охраны и защиты степи. Детализированное разграничение полномочий между Федерацией и ее субъектами осуществляется Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Исключительно важным остается осознание мировым сообществом определяющей роли естественных экосистем, включая степную, в сохранении стабильности окружающей среды. Разрушение механизма, который управляет ею, ведет к нарушению устойчивости жизни на Земле, начиная с молекулярного и кончая глобальным уровнем [8, с. 13].

Развитие и становление общества вообще, и в частности отдельных его этносов, проходило под влиянием географического ландшафта как неотъемлемой составляющей окружающей среды обитания. В связи с этим при разработке законопроекта «О степи», в особенности главы «Степоземельное использование», следует учитывать мнение коренных народов степей. Именно окружающий степной ландшафт как социально-экологический атрибут способствует возникновению и утверждению духовной самобытности человека — культурных традиций, мировоззрения, народного творчества и многих других характерных элементов этнической самовыраженности отдельных популяций людей.

Степь как уникальный природный ландшафт должна расцениваться как природно-культурная целостность, и именно эта целостность должна составлять истинную значимость (или ценность) для отдельного человека или, что более важно, всей популяции людей, проживающих на этой территории.

В главе Закона «Особо охраняемые природные территории степи» предлагается, прежде всего, определить правовой режим государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов, расположенных на территории степи. Особо охраняемые природные территории степи могут иметь федеральное, региональное или местное значение. Государственное управление и государственный контроль в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий степи осуществляется на основе российского законодательства.

В главе «Охрана степи» необходимо особенно остановиться на проблеме степных пожаров. Как правило, причиной возгорания в этих случаях является прежде всего человеческий фактор. Ежегодно в стране фиксируется большое количество степных пожаров. Горят пастбища, заброшенные поля. Размер территорий, потрясаемых степными пожарами, показывает — ущерб сельскому хозяйству, растительному и животному миру степи огромен. На наш взгляд, эта проблема требует отдельных исследований экологов, экономистов, правоведов, социологов, которые только совместными усилиями могут решить эту проблему.

Кодекс об административных правонарушениях РФ содержит норму, предусматривающую наложение административного штрафа за нарушение правил пожарной безопасности в лесах (Ст. 8.32.КоАП РФ). О пожарной безопасности в степной зоне Кодекс умалчивает, хотя степной пожар носит мгновенный характер, то есть горение проходит в относительно короткое время. Возможно, этот пробел в российском законодательстве должны заполнить нормы Закона о степи, предусматривающие обязанность физических и юридических лиц соблюдать правила

пожарной безопасности в степях, обязанность граждан и юридических лиц иметь первичные средства пожаротушения, разработку противопожарных мероприятий и проведение их в установленные сроки.

Меры по рациональному использованию степного фонда осуществляются в соответствии с требованиями комплексности, то есть использования мер экологического, экономического, правового, организационного характера; мер федерального, регионального и местного уровня на основе прогнозирования и программирования [9, с. 43-49].

К полномочиям Российской Федерации в области использования, охраны и защиты степного фонда относятся:

- определение основных направлений государственной политики в области использования и охраны степной зоны;
- владение, пользование и распоряжение степями, отнесенными к федеральной собственности;
- разработка и принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, контроль за их соблюдением;
- разработка, утверждение и реализация федеральных государственных программ по использованию, восстановлению, охране и защите степи;
- проведение единой научно-технической политики, разработка и утверждение единой нормативно-методической базы, организация и финансирование фундаментальных и прикладных научных исследований в области использования и охраны степи;
- установление порядка ведения государственного мониторинга степи;
- охрана исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей при использовании степных экосистем;
- установление порядка осуществления государственной статистической отчетности в области использования степного фонда;
- определение режима использования особо охраняемых степных территорий, находящихся в федеральной собственности;
- заключение и выполнение международных договоров Российской Федерации в области использования и охраны степи;
- проведение государственной экологической экспертизы предпроектной и проектной документации на строительство и реконструкцию хозяйственных и других объектов, влияющих на состояние геосистем степной зоны;
- объявление степных экосистем или их частей зонами чрезвычайных экологических ситуаций и экологического бедствия;
- иные полномочия, отнесенные к полномочиям Российской Федерации Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Государственное управление в области использования и охраны степных экосистем основывается на принципах устойчивого развития, или сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей среды, сочетания рационального, непрерывного использования и охраны всего степного фонда России и его части в границах территорий отдельных субъектов Российской Федерации.

Важным является принцип разграничения функций управления в области использования, охраны и защиты степных зон. Так, государственное управление в области использования, охраны, защиты степного фонда России осуществляет Правительство РФ непосредственно или через уполномоченные им федеральные органы исполнительной власти, а также органы исполнительной власти субъектов Федерации. Органам местного самоуправления могут передаваться отдельные государственные полномочия в области использования, охраны и защиты степных зон в соответствии с российским законодательством и необходимые для реализации указанных полномочий материальные и финансовые средства.

Федеральный закон о степи мог бы служить основой для разработки и принятия законодательных актов субъектов Федерации, детализирующих регулирование отдельных отношений в сфере использования степной зоны. На наш взгляд, он должен закрепить значимые положения об обеспечении баланса жизненно важных интересов

человека, общества, государства, их взаимную ответственность в сфере степопользования.

Законы конкретных субъектов Федерации о степи призваны детализировать, то есть уточнять задачи и механизмы по охране степи и контролю за рациональным использованием ресурсов степи, исходя из местных особенностей и потребностей. С другой стороны, в условиях отсутствия федеральных законов субъектов Федерации, как представляется, в рамках своих полномочий вполне могут сформировать региональный правовой механизм защиты степи как среды обитания [10]. Эта возможность особенно возросла после предоставления субъектам Федерации целого комплекса природоохранных и административных полномочий. В частности, в соответствии с п.2 ст.26.3 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» № 184-ФЗ от 06.10.1999 г. (ред от 25.12.2012г.) к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения относится создание и обеспечение охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения; ведение Красной книги субъекта РФ (подпункт 8) и пр. [11].

Таким образом, концепция эколого-правовой охраны степи должна быть основана на идее обеспечения предупреждения и возмещения вреда степной зоне, здоровью и имуществу граждан, экономике, которой может быть причинен вред загрязнением окружающей среды, порчей, уничтожением, повреждением степных природных объектов и другими экологическими правонарушениями. Реализация этой концепции направлена на защиту конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду (ст.42), защиту общества, государства и окружающей среды.

В настоящее время в условиях правовой реформы, проводимой в стране, должен быть обеспечен научный подход к совершенствованию законодательства, регулирующего охрану важнейшего базиса жизни и деятельности людей – окружающей среды. Процесс законотворчества в этой сфере является в значительной степени стихийным. Решения о разработке того или иного акта принимаются Федеральным Собранием (другими органами представительной власти), Президентом или Правительством РФ волевым порядком, без всестороннего учета экологической ситуации в России, потребностей субъектов экологических отношений и научных представлений о системе законодательства, регулирующего природопользование.

При разработке федерального и регионального степного законодательства, регулирующего использование и охрану ресурсов данного природного объекта, важно обеспечить экосистемную функцию земельных, животных, растительных и подземных ресурсов степи как среды обитания всего живого.

Литература

1. Берг Л.С. Природа СССР. М., 1955.
2. Гуль И. Р. Принцип Ле Шателье и проблемы сохранения биологического разнообразия степей Палеарктики // Степи Северной Евразии: стратегия сохранения природного разнообразия и степного природопользования в XXI веке: Матер. Междун. симпозиум. Оренбург: Институт степи Ур О РАН, 2000.
3. Каламкарян Р.А. Правовое обеспечение экологической безопасности // Государство и право. 1998. №6.
4. Умнова (Конюхова) И.А. О целесообразности принятия Федерального закона «О степи» (Степного кодекса). Научный отчет по итогам экспедиции «По следам Великого Шелкового пути» 2001 года. М.: РАП, 2001.
5. Тишков А. А. Десять приоритетов сохранения биоразнообразия степей России // Степной бюллетень. 2003. №14.
6. URL: [президент.рф/новости/16618//http://xn--d1abbgf6aiiy.xn--p1ai/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/16618](http://xn--d1abbgf6aiiy.xn--p1ai/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/16618)
7. Реймерс Н.Ф. Природопользование: Словарь-справочник. М.: Мысль, 1990.
8. Кондратьев К.Я., Лосев К.С., Ананичева М, Д., Чеснокова И.В. Цена экологических услуг России // Вестник РАН. 2003. Том 73. №1.
9. Миньковский Г.М., Ревин В.П., Барина Л.В. Концепция проекта Федерального закона «Об основах предупреждения преступлений» // Государство и право. 1998. №3.

10. Умнова (Конюхова) И.А., Алешкова И.А., Векшин А.А., Даваева К. К., Мазков Е.Ю., Петренко О.В., Сафонов Э.В. Законодательство о степи – основа жизни и деятельности народов Евразии. Инновационный проект. М.: 2008.

11. Собрание законодательства РФ. 18.10.1999, N 42. ст. 5005.

УДК 349.6

ПУТИ РАЗВИТИЯ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА КАЛМЫКИИ В РАМКАХ СТЕПНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

© 2013 г. А.П. Богун

*Институт комплексных исследований
аридных территорий
358005 Республика Калмыкия,
Элиста, ул. Хомутникова, 111*

*Research Institute
for Arid Areas
111, Khomutnikova str., Elista,
358005*

Рассматриваются лесорастительное районирование, структура, породный состав и основные виды насаждений в Республике Калмыкия. Обосновывается необходимость дальнейшего проведения лесомелиоративных работ в регионе.

Ключевые слова: *лесомелиорация аридных земель, дендрофлора, агролесоландшафт.*

The forest vegetation zoning, structure, species composition and basic crops in the Republic of Kalmykia are examined. The necessity for continuing the forest melioration activities in the region is provided.

Keywords: *forest melioration of arid lands, dendroflora, agroforestlandscape.*

В настоящее время приобретает актуальность вопрос о необходимости введения на федеральном и региональном законодательных уровнях специального «Закона о степи», регулирующего вопросы рационального природопользования в степных регионах России [1, 2, 3]. При этом основным аргументом является тот факт, что в России правовой статус степей, в отличие от лесов, никак не регламентируется. Предполагается, что принятие на федеральном и региональных уровнях «Закона о степи» обеспечит государственную политику рационального природопользования в степных ландшафтах, сохранение и восстановление степей.

Представляется, что ответ на данный вопрос далеко не однозначен. Так, группой экспертов ПРООН/ГЭФ/Минприроды России в 2009 году в ходе подготовки проекта «Совершенствование системы и механизмов управления ООПТ в степном биоме России» был проведен анализ актуальных и потенциальных угроз степным экосистемам [4]. В результате выделено 17 основных угроз, ранжированных по степени важности (1 – высшая степень, 5 – наименьшая). Условно примем как аксиому, что при принятии федерального и регионального законодательства о степи эти угрозы лягут в основу запретительных мероприятий, способствующих сохранению и рациональному использованию степных экосистем. При этом мы не будем рассматривать все 17 основных угроз, а более подробно остановимся на такой угрозе, как «Прямое и косвенное уничтожение степных экосистем облесением» (степень важности – 3) [5]. Более значительная степень важности отмечена экспертами при прямом уничтожении степей распашкой (степень важности – 1) и при уничтожении степных экосистем горнодобывающей и нефтегазодобывающей промышленностью (степень важности – 2). То есть облесение степей, по мнению экспертов, является довольно таки негативным мероприятием. При этом также в ряде случаев считается, что лесоразведение в степных регионах является нецелесообразным [6, 7]. Рассмотрим на примере Калмыкии, насколько целесообразно и правильно рассматривать угрозу «Прямое и

косвенное уничтожение степных экосистем облесением» в аспекте устойчивого развития аридного региона.

Формирование многоукладности и интенсификации сельского хозяйства в условиях все возрастающего прессинга неблагоприятных природных и антропогенных факторов в аридных регионах ставит перед необходимостью перехода к адаптивно-ландшафтной схеме землепользования, предусматривающей лесомелиоративную трансформацию сельскохозяйственных угодий в более продуктивные экосистемы лесоаграрных ландшафтов. Лесоаграрная организация территории эффективна при рациональном сочетании размеров пашни, лугов и пастбищ, лесов и водоемов и позволяет решить не только отдельные задачи землепользования, но также смягчает общую экологическую напряженность территории.

Хозяйственное освоение аридных территорий, отличающихся низкой лесистостью и бедным видовым составом древесной флоры, приводит к резкому снижению биоразнообразия, нарушению очень хрупких трофических связей полупустынных и пустынных биогеоценозов. Наиболее приемлемым способом восстановления утраченных и ослабленных функций природных экосистем является их лесомелиорация.

Естественные лесные насаждения в Калмыкии отсутствуют, а искусственные древесно-кустарниковые насаждения расположены в пределах административных районов крайне неравномерно, лесистость территории колеблется от 1,7% до абсолютного нуля [8]. Все искусственно созданные насаждения в республике являются уникальным примером Зразведения леса в условиях сухой степи и полупустыни, они оказывают благоприятное влияние на жизнедеятельность человека, значительно повышают урожайность сельскохозяйственных угодий, предотвращают их деградацию. Обострение экологических проблем, глобальные климатические перемены требуют коренного изменения роли лесного хозяйства в жизни общества. Все эти факторы обязывают комплексно использовать лесные ресурсы Калмыкии, в том числе сохранение и защиту лесных экосистем, как важнейшего элемента окружающей природной среды, от которого зависит сохранение таких ценностей, как растительный и животный мир, водные и почвенные ресурсы, богатство и разнообразие природных ландшафтов.

В настоящее время в Калмыкии, включая насаждения государственного лесного фонда, полезащитные насаждения и насаждения на пастбищах земель сельхозпредприятий, имеется в общей сложности более 150 тыс. га защитных лесонасаждений. При правильном размещении они являются активным регулятором экологического и биологического равновесия на мелиорируемых территориях, образуя новый вид антропогенного ландшафта – лесоаграрный. Среди задач преобразования естественных ландшафтов, а также агроландшафтов в лесоаграрные ландшафты, главными являются обеспечение максимального выхода продукции растениеводства и другой сельскохозяйственной продукции, охрана земельных ресурсов от деградации в условиях их интенсивного использования, оптимизация санитарно-гигиенических и рекреационных условий населения.

Исходя из климатических условий и сложившейся в течение многих десятилетий системы сельскохозяйственного производства в регионе на территории Калмыкии нами выделено 5 лесоаграрных районов:

1. Западный.
2. Ергенинский.
3. Сарпинский.
4. Черноземельский.
5. Приморский.

Данные районы характеризуются следующим [9]:

1. Западный лесоаграрный район.

Располагается на отрогах Ставропольской возвышенности и в Кумо-Манычской впадине. Почвенный покров – тяжелосуглинистые южные карбонатные черноземы, которые по мере продвижения на восток, в связи с постепенным изменением климатических условий в сторону большей сухости сменяются темно-каштановыми почвами различной степени солонцеватости.

Сумма осадков составляет 350-430 мм. По количеству осадков и числу суховейных дней это наиболее благоприятный в Калмыкии район. Климат умеренно жаркий, гидротермический коэффициент (ГТК) составляет 0,5-0,75, зима мягкая, малоснежная, с частыми оттепелями, средняя месячная температура января -4 , -6° . Безморозный период длится до 185 дней.

Широкое распространение имеет производство зерна, семян и кормов с развитым животноводческим направлением. Удельный вес пашни в структуре сельскохозяйственных угодий составляет 60-65% и является самым высоким в Калмыкии.

2. Ергенинский лесоаграрный район. Располагается в пределах Ергенинской возвышенности на территории Калмыкии. Основной фон в почвенном покрове Ергеней составляют двух- и трехчленные комплексы светло-каштановых почв разной степени солонцеватости с солонцами и лугово-светлокаштановыми и темно-каштановыми почвами. На восточном склоне Ергеней почвы по строению профиля являются переходными к бурым пустынно-степным почвам.

Годовая сумма осадков 300-350 мм, ГТК 0,5-0,6. Средняя месячная температура января -6 , $-8,6^{\circ}$, зима умеренно холодная. Безморозный период продолжается 170-175 дней.

Распространено тонкорунное овцеводство, мясное скотоводство, значительная часть хозяйств имеет развитое зерновое хозяйство. Удельный вес пашни в структуре сельскохозяйственных угодий составляет около 20%.

3. Сарпинский лесоаграрный район. Включает в себя Сарпинскую низменность, расположенную на правом берегу Волги и отделенную от Ергеней цепочкой Сарпинских озер. На севере района преобладают светло-каштановые суглинистые почвы с большим участием солонцов, в депрессиях почвы лугово-степные и луговые. К югу распространены бурые почвы более легкого гранулометрического состава со значительным количеством солонцов.

Годовая сумма осадков 240-280 мм, ГТК 0,4-0,5. Зима умеренно холодная, средняя месячная температура января -8 , -9° . Продолжительность безморозного периода 160-170 дней.

Регион рисосеяния и овцеводства с мясным скотоводством. Пахотные угодья из-за неблагоприятных климатических условий главным образом орошаемые.

4. Черноземельский лесоаграрный район. Располагается на территории Черных земель, представляющей собой низменную равнину, лежащую главным образом ниже уровня моря. Для почвенного покрова характерны бурый тип почвообразования, пестрота и комплексность. Территория юга и юго-востока черноземельских пастбищ характеризуется господством бурых супесчаных почв с редким присутствием бурых легкосуглинистых. Это зона наибольшего проявления дефляции.

Годовая сумма осадков 220-260 мм, ГТК 0,3-0,5. Средняя месячная температура января составляет здесь -5 , -6° . Безморозный период длится 170-185 дней.

Район тонкорунного овцеводства и орошаемого земледелия. Распаханность территории не превышает 2%. На орошаемых землях сосредоточено все производство кормов для стойлового периода.

5. Приморский лесоаграрный район. Равнина, окаймляющая северо-западное побережье Каспийского моря. Береговая линия слабо изрезана руслообразными заливами с очень изменчивыми очертаниями и водным режимом, что напрямую связано с колебаниями уровня Каспийского моря.

Почвы – бурые полупустынные супесчаные и песчаные в комплексе с солонцами и пески. Годовая сумма осадков 210-220 мм. Зима умеренно мягкая, средняя месячная температура января -4 , -5° . Безморозный период продолжается 180-200 дней, что связано с влиянием на прибрежную зону Каспийского моря.

Район пастбищный, вдоль моря рыболовецкий. Имеется небольшое количество орошаемых земель с выращиванием главным образом бахчевых культур и овощей. В последние десятилетия наблюдается подъем уровня Каспийского моря, что отрицательно сказывается на условиях для выпаса скота в связи со значительным затоплением приморской полосы и уменьшением площади пастбищ.

В зависимости от сочетания природно-климатических и хозяйственных факторов на территории Калмыкии можно выделить следующие агролесоландшафты хозяйственно-отраслевой ориентации с участием лесных насаждений:

1. *Агролесные системы*, включающие сельскохозяйственные культуры на богарных и орошаемых землях и лесные насаждения. Лесные полосы значительно сокращают или полностью предотвращают смыв и выдувание почвы, ослабляя тем самым деградационные процессы в ней. Эти экосистемы получили наибольшее распространение на пахотных угодьях Западного и Ергенинского районов, где в настоящее время имеется более 12 тыс. га полезащитных лесных полос. Облесенность пашни в Западном районе составляет в настоящее время 2,5%. В Ергенинском районе этот показатель составляет 1,2%. Полезащитные лесные полосы в условиях Калмыкии значительно повышают урожайность сельскохозяйственных культур, в т.ч. озимой пшеницы на 3-4 ц/га, кукурузы на зеленую массу – на 15-20 ц/га. При этом отметим, что за последние 10 лет площадь полезащитных лесных полос в республике уменьшилась на 5 тыс. га, что свидетельствует о неблагоприятном положении дел в данной отрасли лесного хозяйства Калмыкии.

2. *Лесопастбищные ландшафты* с главными компонентами – пастбищами, животными, мелиоративно-кормовыми и мелиоративными насаждениями. Они в основном получили распространение на пастбищах Черноземельского района. За последние 20 лет предприятиями лесного хозяйства Калмыкии заложено свыше 150 тыс. га защитных лесных насаждений, главным образом из джужгуна безлистного и терескена серого. В настоящее время передано в хозяйства более 110 тыс. га восстановленных пастбищ и закрепленных песков.

Накопленный наукой и практикой опыт выращивания лесомелиоративных насаждений на пастбищных землях для целей животноводства показывает, что они значительно снижают скорость ветра, улучшают микроклимат пастбищ, предохраняют их от эрозии, в 1,5-3 раза повышают продуктивность естественных кормовых угодий и создают благоприятные условия для улучшения пастбищ путем травосеяния и внедрения пастбищеоборота. Защитные насаждения на пастбищах изменяют ландшафт аридных территорий, улучшают санитарно-гигиенические условия в животноводческих хозяйствах, повышают экономическую эффективность животноводства, служат средством долговременной защиты прилегающих территорий и способствуют восстановлению и рациональному использованию их эколого-биологического потенциала. Особенно эффективно применение лесных насаждений в пастбищном животноводстве в сочетании с улучшением пастбищ путем посева и подсева ценных кормовых трав.

При правильном использовании зоолесомелиоративных насаждений затраты на их выращивание окупаются через 3-5 лет после посадки или 2-3 года после начала их эксплуатации. На постоянных и отгонных пастбищах Калмыкии для целей пастбищного животноводства целесообразно создавать следующие виды зоомелиоративных лесных насаждений:

- а) пастбищезащитные лесные полосы;
- б) зеленые зонты;
- в) затишковые насаждения;
- г) защитные насаждения возле животноводческих ферм и стоянок;
- д) пастбищные мелиоративно-кормовые насаждения.

Основной функцией пастбищезащитных лесных полос является защита пастбищ от ветровой эрозии, улучшение водного режима почв, повышение продуктивности природных кормовых угодий за счет дополнительного влагонакопления в осенне-зимний период и снижения интенсивности транспирации пастбищных растений в вегетационный период. Вместе с этим пастбищезащитные полосы разграничивают пастбища на отдельные выпасные участки и значительно облегчают нормированный выпас скота.

Зеленые зонты создаются в качестве теневых зеленых укрытий в местах дневного отдыха животных у водопоя, защиты от летнего зноя, избавления их организма от перегрева и сокращения потребностей животных в воде. Создаются

зеленые зонты главным образом по небольшим понижениям и падинам, имеющим дополнительное увлажнение за счет местного стока.

Затишковые насаждения создаются на постоянных и отгонных пастбищах в тех местах, где нет пастбищезащитных насаждений других видов, а также на скотопрогонных трассах. Они представляют собой плотные насаждения, выращиваемые в виде П-образной полосы трехсторонней конфигурации. Каждое затишковое насаждение обслуживает окружающую пастбища в радиусе 3-5 км.

У животноводческих ферм и стоянок нередко наблюдается занос помещений снегом, скопление пыли и мелкозема, что отрицательно сказывается на осуществлении производственных работ в животноводстве. Создание здесь защитных лесонасаждений является показателем высокого уровня профессиональной культуры животноводства и должно рассматриваться как неотъемлемая часть благоустройства животноводческих комплексов.

Мелиоративно-кормовые насаждения на пастбищных землях являются устойчивым источником дополнительного корма на весь вегетационный период, одновременно оказывая положительное влияние на микроклимат приземного слоя, усиливая защиту почв и растительности от деградации и защищая животных от неблагоприятных погодных условий. Использование насаждений под выпас скота можно начинать с третьего года их создания, а в ряде случаев и с конца второго года.

Облесение пастбищ следует проводить с учетом экологических и природно-хозяйственных особенностей территории Калмыкии, в первую очередь создавая насаждения на деградированных участках, характеризующихся низкой урожайностью растительных ассоциаций. Имеющийся в настоящее время производственный опыт и результаты исследований Всероссийского научно-исследовательского института агролесомелиорации (ВНИАЛМИ) позволяют осуществлять в больших масштабах лесомелиоративные работы на природных кормовых угодьях Калмыкии для целей пастбищного животноводства [10, 11, 12].

Решение этих вопросов позволит повысить по сравнению с существующей экономической отдачу пастбищного животноводства и решить проблему создания благоприятной экологической среды на территориях, предназначенных для ведения пастбищного хозяйства.

3. Рекреационно-лесные ландшафты – лесные фитоценозы с промежуточными видами лесопользования, такими как сбор ягод, туризм, отдых населения. К ним относятся насаждения вокруг населенных пунктов («зеленые зоны»), придорожные полосы, главным образом в Западном и Ергенинском районах, где их площадь в настоящее время составляет около 15 тыс. га. Необходимо дальнейшее увеличение этих видов насаждений во всех лесоаграрных районах Калмыкии.

4. Лесоплодовые культуры получили определенное распространение в Западном районе. Однако количество таких насаждений в республике невелико, необходимо увеличивать их площади в Ергенинском районе, особенно в лучших условиях роста древесно-кустарниковых растений.

Системы лесных культур, входящих в лесоаграрные ландшафты, могут состоять из одного или нескольких видов лесонасаждений различных конструкций и породного состава: полезащитных, пастбищезащитных, садозащитных лесных полос, мелиоративно-кормовых насаждений, древесных зонтов, насаждений для защиты и озеленения сельхозпостроек и населенных пунктов, рекреационных, хозяйственных и других видов насаждений. В зависимости от характера лесоаграрного освоения территории они могут быть линейными, куртинными или саванными, однопородными или смешанными.

Природохозяйственная эффективность лесомелиоративных экосистем должна поддерживаться адаптивными технологиями и системами природопользования в них. Агролесомелиоративное обустройство территории заключается здесь в контурном ландшафтно-хозяйственном разграничении массивов сельскохозяйственных угодий системами защитных лесонасаждений различного назначения. Применение особых технологий возделывания сельскохозяйственных культур, сево- и пастбищеоборотов, разработанных с учетом изменившейся под влиянием лесоаграрной деятельности

экологической обстановки в ландшафтах, позволит значительно повысить продуктивность территории.

Лесомелиорация засушливых земель является одним из экологически чистых видов мелиорации. При этом происходит не только воздействие на обеспеченность прилегающих угодий влагой, изменение эдафических условий, но и осуществляется комплексное воздействие на все компоненты природной среды. Сочетанию защитных лесных насаждений на различных категориях земель свойственны все функции леса: очищение воздуха, обогащение его кислородом, улучшение гидрологического режима местности, эстетическое и эмоциональное воздействие на человека.

Значение лесных насаждений не ограничивается получением дополнительной материальной продукции. Насаждения в лесоаграрных ландшафтах увеличивают биологическое разнообразие флоры и фауны не только в самих насаждениях, но и на прилегающих территориях, способствуют расширению энергетических связей между лесными, полевыми и пустынно-степными биотопами. Сами лесонасаждения и прилегающие к ним участки служат кормовой базой, а нередко и местом обитания полезных насекомых, птиц, млекопитающих, других представителей фауны, произрастания ценных лекарственных и технических растений. При этом с увеличением возраста насаждений повышается видовое разнообразие растений и животных, а также степень сложности структуры биоценозов. Следует отметить, что насаждения выполняют также большую эмоционально-эстетическую роль, оказывая благотворное влияние на производительность труда и отдых населения.

Системы лесных культур, входящих в лесоаграрные ландшафты, могут состоять из одного или нескольких видов лесонасаждений различных конструкций и породного состава: полезащитных, пастбищезащитных, садозащитных лесных полос, мелиоративно-кормовых насаждений, древесных зонтов, насаждений для защиты и озеленения сельхозпостроек и населенных пунктов, рекреационных, хозяйственных и других видов насаждений. В зависимости от характера лесоаграрного освоения территории они могут быть линейными, куртинными или саванными, однопородными или смешанными.

Главное средство лесомелиорации – хозяйственно-ценные древесные растения (деревья и кустарники), используемые в насаждениях различного функционального назначения. В лесомелиорации, кроме того, с деревьями и кустарниками применяются полукустарники и многолетние травы, которые образуют вместе комплексную фитомелиорацию сельскохозяйственных угодий. Для улучшения среды природных и антропогенных образований вопрос оптимального подбора ассортимента пород применяемого в различных защитных лесных насаждениях является приоритетным. В этом отношении интродукция растений с изучением их роста, развития, выявлением их биоэкологических адаптационных возможностей способна обогатить дендрофлору Калмыкии.

Основной метод обогащения дендрофлоры – создание искусственных ценозов путем введения в культуру хозяйственно-ценных деревьев и кустарников, формирования из них насаждений аграрного назначения (пастбищезащитных, противоэрозионных, полезащитных и др.), хозяйственно-технического (вдоль автомобильных дорог, на рекультивируемых землях, государственные лесные полосы и др.), санитарно-гигиенического и рекреационного назначения (вокруг городов: зеленые кольца, зоны; зеленые насаждения в городах и поселках городского типа: парки, скверы, аллеи и др.).

По данным государственного учета лесного фонда, лесные насаждения Калмыкии формируются 28 видами деревьев и кустарников (рис. 2).

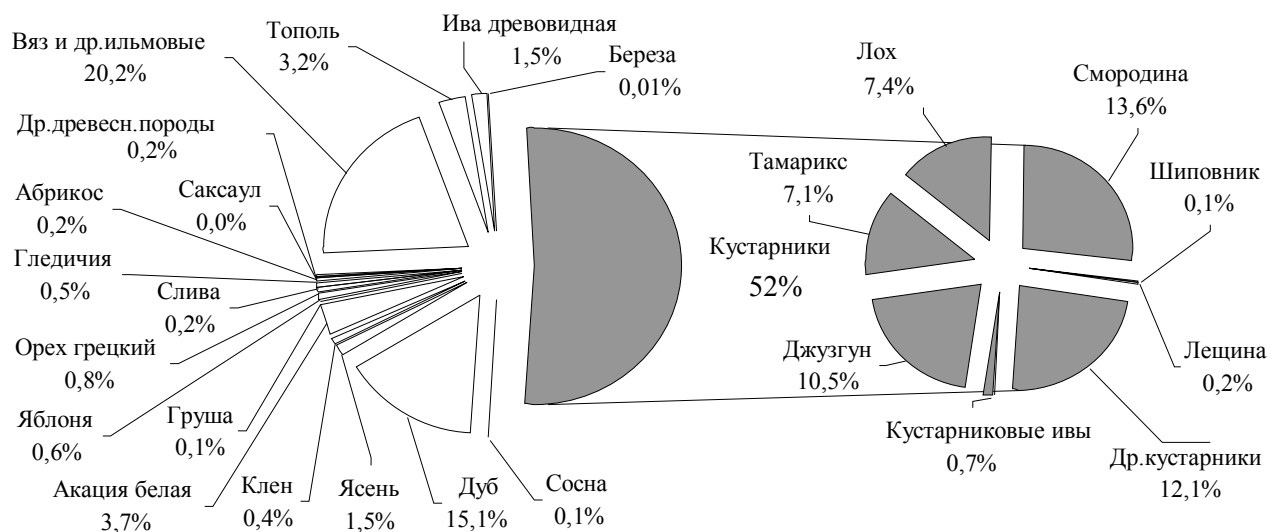


Рис. 2. Распределение площади лесов по породам

Возможности расширения ассортимента применяемых пород в лесоразведении Калмыкии не исчерпаны, здесь требуется предварительный анализ ассортимента древесно-кустарниковых пород с целью выявления наиболее ценных и перспективных растений (плодовых, лекарственных и т.п.), разработка агротехники выращивания, испытание и применение в лесонасаждениях. Оценка пород необходимо производить по степени засухоустойчивости, солестойкости, морозоустойчивости, скорости роста, стойкости к вредителям и болезням. Использование такого ассортимента при создании лесонасаждений будет способствовать их многоцелевому использованию, образованию устойчивых агролесоландшафтов с высокой степенью саморегуляции, обеспечит достижение максимально возможного мелиоративного, хозяйственного и эстетического эффекта.

Для лесомелиоративного обустройства территории Республики Калмыкия при формировании многофункциональных насаждений перспективны наиболее засухо- и солеустойчивые виды из родов *Crataegus*, *Forestiera* и *Amorpha*, в том числе при создании пастбищных экосистем – *Ephedra*, *Atraphaxis*, *Haloxylon*, *Kochia*, *Camphorosma*, *Aellenia* [13]. Для усиления мелиоративного воздействия защитных лесонасаждений необходимо создавать смешанные многоярусные древесные насаждения с участием кустарников. Защитные лесонасаждения, созданные на землях различного назначения, в состав которых введены древесные и кустарниковые породы, обладающие повышенной устойчивостью к неблагоприятным факторам среды, будут способствовать формированию и совершенствованию высокопродуктивных, биологически устойчивых и саморегулирующихся агролесоландшафтов, способных противостоять разрушению почвы и снижению ее плодородия и обеспечить получение высококачественной и гарантированной сельскохозяйственной продукции за счет долгосрочного мелиоративного воздействия.

Природохозяйственная эффективность лесомелиоративных экосистем должна поддерживаться адаптивными технологиями и системами природопользования в них. Агролесомелиоративное обустройство территории заключается здесь в контурном ландшафтно-хозяйственном разграничении массивов системой защитных лесонасаждений различного назначения. Применение особых технологий возделывания сельскохозяйственных культур, сево- и пастбищеоборотов, разработанных с учетом изменившейся под влиянием лесоаграрной деятельности экологической обстановки в ландшафтах, позволяет значительно повысить продуктивность территории [14, 15].

Лесомелиорация засушливых земель является одним из экологически чистых видов мелиорации. При этом происходит не только воздействие на обеспеченность прилегающих угодий влагой, изменение эдафических условий, но и осуществляется комплексное воздействие на все компоненты природной среды. Сочетанию защитных лесных насаждений на различных категориях земель свойственны все функции леса: очищение воздуха, обогащение его кислородом, улучшение гидрологического режима местности, эстетическое и эмоциональное воздействие на человека.

В аридных регионах крупную экономическую, социальную и экологическую проблему представляет собой опустынивание как результат нерационального природопользования, осложненного напряженностью естественных факторов. Оно вызывает истощение природных ресурсов, разрушение саморегуляции экосистем, ухудшение условий жизни людей. В Калмыкии последствия опустынивания проявились в форме нарушения равновесия природных экосистем, обеднения видового разнообразия компонентов живой природы, снижения их способности к самовосстановлению и эффективному функционированию. Антропогенное воздействие резко изменило естественный ход природных процессов и привело к деградации почвенного и растительного покрова. И одним из самых эффективных мероприятий по борьбе с опустыниванием является агролесомелиорация. Лесоаграрное освоение опустыненных территорий служит альтернативой расширению орошаемого земледелия, 3-5 га деградированных земель, введенных в сельскохозяйственный оборот методами агролесомелиорации, эквивалентны одному орошаемому гектару [16]. Однако, как и любой, отдельно взятый вид мелиорации, ее нельзя считать универсальным средством агроэкологических проблем. Большой эколого-экономический эффект достигается с помощью мультимелиорации при сочетании лесомелиорации с орошением, физической и химической мелиорацией почв, одновременно подавляющими негативные факторы, снижающие продуктивность земель.

Защитные лесонасаждения, обладающие высокой мелиоративной, агрономической и экономической эффективностью, являются своего рода показателем уровня организации землепользования и его культуры. Дальнейший подъем уровня и культуры землепользования, необходимость улучшения работы сельского хозяйства, промышленности и общих условий жизни человека в безлесной местности требуют дальнейшего широкого применения агролесомелиоративных мероприятий на территории Калмыкии.

Литература

1. Конюхова И.А., Даваева К.К. О проблемах правового регулирования использования и охраны степей в России // *Степной бюллетень*, 2006. № 21 - 22.
2. Умнова И.А., Даваева К.К. Необходимость принятия закона о степи в Российской Федерации назрела // *Степи Северной Евразии. Материалы VI международного симпозиума и VIII международной школы семинара «Геоэкологические проблемы степных регионов / Под научной редакцией члена-корреспондента РАН А.А. Чибилева. Оренбург: ИПК «Газпромпечатъ» ООО «Оренбурггазпромсервис», 2012.*
3. Сохранение степей России. Правовой статус степных экосистем как таковых // URL: <http://savesteppe.org/ru/legal-aspects>
4. Сохранение степей России. Структура угроз степному биому в России // URL: <http://savesteppe.org/ru/threats-to-steppes>
5. Сохранение степей России. Прямое и косвенное уничтожение степных экосистем облесением // URL: <http://savesteppe.org/threats-to-steppes/threat6>
6. Левыкин С.В., Чибилев А.А. (мл.) Российские степи: взгляд в XXI век с позиций природоохранного пиара // *Степной бюллетень*. 2002. № 11.
7. Стратегия сохранения степей России: позиция неправительственных организаций / Смелянский И.Э., Елизаров А.В., Соболев Н.А., Благовидов А.К. М.: Изд-во Центра охраны дикой природы, 2006.
8. Защитное лесоразведение в Калмыкии: прошлое, настоящее, будущее. II съезд лесоводов Калмыкии / В.А. Иванников, Э.П. Хулхачиева, А.П. Богун, Л.Н. Ташнинова. Элиста: «Джангар», 1997.

9. Богун А.П. К вопросу лесорастительного районирования территории Калмыкии // Охрана почв Калмыкии и прилегающих территорий. Выпуск 2. Элиста, 2003.

10. Агролесомелиорация: проблемы, пути их решения, перспективы: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Всероссийского научно-исследовательского института агролесомелиорации. Волгоград, 24-27 сентября 2001 года. Волгоград: «ВНИАЛМИ», 2001.

11. Концепция адаптивного лесоаграрного природопользования в аридной зоне (на примере Российского Прикаспия). Волгоград: ВНИАЛМИ, 1996.

12. Лесомелиорация и адаптивное освоение аридных территорий: Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Вековой опыт и перспективы агролесомелиорации аридных ландшафтов на юге Российской Федерации (к 50-летию Ачикулакской НИЛОС)», Нефтекумск, 19-21 сентября 2000 г. Волгоград: «ВНИАЛМИ», 2000.

13. Семенютина А.В. Лесомелиорация и обогащение дендрофлоры аридных регионов России: автореф. дисс. ... д. с.-х. наук: 06.03.04. Волгоград, 2005.

14. Агролесомелиорация: проблемы, пути их решения, перспективы: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Всероссийского научно-исследовательского института агролесомелиорации. Волгоград, 24-27 сентября 2001 года. Волгоград: «ВНИАЛМИ», 2001.

15. Лесомелиорация и адаптивное освоение аридных территорий: Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Вековой опыт и перспективы агролесомелиорации аридных ландшафтов на юге Российской Федерации (к 50-летию Ачикулакской НИЛОС)», Нефтекумск, 19-21 сентября 2000 г. Волгоград: «ВНИАЛМИ», 2000.

16. Концепция адаптивного лесоаграрного природопользования в аридной зоне (на примере Российского Прикаспия). Волгоград: ВНИАЛМИ, 1996.

НАШИ АВТОРЫ

Акопов Леонид Владимирович – профессор кафедры административного и служебного права Южно-Российского института-филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор юридических наук, профессор. 8 863 269 77 90

Бабак Виктория Андреевна – соискатель кафедры мировой экономики и менеджмента ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет». tori2009@yandex.ru

Богун Андрей Петрович – заместитель директора по науке ГУ «Институт комплексных исследований аридных территорий», кандидат сельскохозяйственных наук. anbogun@yandex.ru

Бугаева Мария Сергеевна – адъюнкт кафедры экономической безопасности и управления социально-экономическими процессами ФГКОУ ВПО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации», старший лейтенант полиции. masha_spb@list.ru

Григорян Александр Сергеевич – соискатель кафедры европейского права ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия». grigoryan84@inbox.ru

Даваева Кишта Константиновна – ассистент кафедры гражданского права и процесса ФГБОУ ВПО «Калмыцкий государственный университет», кандидат юридических наук. kishtana@yandex.ru

Ильин Игорь Михайлович – соискатель кафедры государственно-правовых дисциплин ФГБОУ ВПО «Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого», начальник правового сектора юридического отдела Новгородского отделения №8629 ОАО «Сбербанк России». georg098765@mail.ru

Кизим Анатолий Александрович – профессор кафедры мировой экономики и менеджмента ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет», доктор экономических наук. arko1980@mail.ru

Мирская Татьяна Ильинична – аспирант кафедры конституционного права имени Н.В. Витрука ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия». 8 495 332 52 76

Орлов Вячеслав Анатольевич – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин ФГБОУ ВПО «Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого», кандидат экономических наук, доцент. vyacheslav.orlov@novsu.ru

Прокофьев Виктор Федорович – декан юридического факультета, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин ФГБОУ ВПО «Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого», кандидат юридических наук, доцент. viktor.prokofev@novsu.ru

Умнова Ирина Анатольевна – заведующая отделом конституционно-правовых исследований ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия», Президент Центра «Право Мира», доктор юридических наук, профессор. ikonyukhova@yandex.ru

Чалых Ирина Сергеевна – старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Юридического института ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», кандидат юридических наук. 4722 30 12 26