

Официальный печатный орган  
избирательной комиссии  
Архангельской области

Журнал зарегистрирован в Беломорском  
управлении Федеральной службы  
по надзору за соблюдением законодательства  
в сфере массовых коммуникаций и охране  
культурного наследия.

Свидетельство о регистрации СМИ  
ПИ № ФС 3-0346 от 26 июня 2006 г.

**Учредитель и издатель:**  
избирательная комиссия Архангельской области

**Редакционный совет:**

А.Г. Яшков, А.В. Контиевский,  
Е.В. Плотичина, О.В. Ушакова,  
А.А. Плотников, А.В. Крехалев, Г.Н. Филёв,  
А.А. Хоробров, В.А. Лобанов,  
Н.Н. Прилуцкая, К.В. Сенчуков

**Главный редактор:**

А.Г. Яшков

**Адрес:**

163000, Архангельск, пл. Ленина, 1

**Телефон/факс:** 21-53-30

**e-mail:** ikao@dvinaland.ru

**Сайт:** www.arkhangelsk.izbirkom.ru

**Отпечатано:** ООО «Дизайн-бюро А4»,  
г. Архангельск, ул. Тимме, 22, корп. 1, оф. 3

Заказ 1628

Тираж 100 экз.

Подписано в печать 8.12.2009

Распространяется бесплатно

Позиция редакции не всегда  
совпадает с мнением авторов.

Авторы несут ответственность за достоверность  
предоставляемой информации.

При перепечатке материалов,  
опубликованных в «ВЕСТНИКЕ избирательной  
комиссии Архангельской области»,  
или использовании содержащихся  
в них сведений ссылка на источник обязательна.

Рукописи, присланные в журнал,  
не возвращаются и не рецензируются.  
Авторский гонорар не выплачивается.

**СОДЕРЖАНИЕ**

Обращение председателя избирательной комиссии  
Архангельской области А. Г. Яшкова . . . . . 3

**Конкурс среди студентов и аспирантов вузов  
Архангельской области на лучшую работу  
по вопросам избирательного права и избирательного процесса**

*Бажуков Сергей Александрович*  
Статья по материалам конкурсной работы  
«Избирательные цензы: понятие, виды  
и перспективы развития» . . . . . 5

*Акимова Виталия Львовна*  
Проблемы реализации уголовной ответственности  
за подкуп избирателей . . . . . 9

*Матусевичус Светлана Николаевна*  
Избирательные споры и способы их разрешения . . . . . 12  
*Трестина Галина Владимировна*  
Правовая природа депутатского мандата . . . . . 17

**Ежегодная школа молодого ученого-правоведа — 2009**

*Рыбак Алексей Зиновьевич*  
Позитивное стимулирование в праве:  
постановка проблемы . . . . . 22

*Прохоров Владимир Николаевич*  
Феномен правового стимулирования . . . . . 25

*Бажуков Сергей Александрович*  
Проблемы определения категории «правовой стимул»:  
теоретический анализ научных подходов . . . . . 26

*Плотников Андрей Анатольевич*  
К вопросу об эффективности действующей системы  
«северных» гарантий и компенсаций . . . . . 30

*Машинская Наталья Викторовна*  
Примирение несовершеннолетнего обвиняемого  
с потерпевшим как альтернативный способ  
разрешения конфликта . . . . . 35

*Скрипченко Нина Юрьевна*  
Основные направления совершенствования  
законодательства, регулирующего применение  
принудительных мер воспитательного воздействия . . . . . 37

*Ивлева Анна Филипповна*  
Основные направления политики муниципальных  
образований в сфере жилищного строительства  
в Российской Федерации . . . . . 40

*Ергина Наталья Сергеевна*  
Применение мер стимулирования и поощрения  
в отношении государственных гражданских служащих . . . . . 42

*Иванов Андрей Михайлович*  
Город федерального значения Москва:  
льготы и привилегии в правовом положении . . . . . 45

*Шапиро Сусанна Владиславовна*  
О позитивном стимулировании укрепления семьи . . . . . 47

*Морозова Александра Геннадьевна*  
Что такое ипотека: ее плюсы и минусы. Роль государства  
в системе ипотечного жилищного кредитования . . . . . 49

*Суворова Мария Миниюновна, Стреккин Сергей Николаевич*  
Позитивное стимулирование в области  
демографической политики Российской Федерации . . . . . 53



## ДОРОГИЕ ДРУЗЬЯ!

Вашему вниманию предлагается очередной Вестник областной избирательной комиссии, посвященный итогам проведения в 2009 году широкомасштабных мероприятий с молодежью.

Основная тема номера – организация и проведение конкурса среди студентов и аспирантов вузов Архангельской области на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса. Нами также подведены промежуточные итоги этого проводимого четвертый год подряд и ставшего уже традиционным мероприятия. Нет сомнений в том, что мы, учитывая интерес учащейся молодежи к проблемам народного представительства, будем и в дальнейшем развивать подобный творческий процесс, добиваться того, чтобы молодые люди не просто участвовали в отдельных мероприятиях, а с нашей помощью могли реализоваться в выбранной профессии. Избирательное право не стоит на месте, его нормы постоянно изменяются. И здесь избирательная комиссия намерена поддерживать обратную связь с образованной молодежью, способной углубленно изучать проблемы законодательства и творчески их осмысливать, внося при этом конкретные предложения по совершенствованию норм права и практики его применения.

Еще один блок материалов в Вестнике посвящен проведению Ежегодной школы молодого ученого-правоведа, во время подготовки к которой студенты выполняли письменные работы – эссе по правовой тематике, участвовали в очно–заочной научной конференции «Проблема позитивного стимулирования в праве» с презентацией своих докладов. Отобранные на конкурсной основе победители уже непосредственно в Школе обсуждали сущность и содержание правовых стимулов, направления их совершенствования и повышения эффективности.

Думается, что из опубликованных в Вестнике научных работ как по избирательному праву, так и по проблемам позитивного стимулирования в праве читатели почерпнут для себя немало полезной информации, которая пригодится и в повседневной жизни, и в повышении своего профессионального уровня.

Нас не может не радовать возрастающая с каждым годом активность молодежи, которой небезразличны особенности избирательного процесса, небезразлично то, каким образом формируются в стране органы государственной власти и органы местного самоуправления, молодежи, которая ощущает свою ответственность за будущее и тем самым опровергает стереотип об аполитичности молодых людей.

«Каждый возраст имеет свои преимущества, и их особенно много имеет молодость с таящимися в ней силами. Кто радует о будущем, тот больше всего озабочен молодым поколением,» – писал в свое время известный философ Николай Бердяев. Полагаем, что эта мысль не утратила своей актуальности и по сегодняшний день.

**А.Г. Яшков,**  
председатель избирательной комиссии  
Архангельской области

\* \* \*



Четвертый год подряд избирательная комиссия области организует и проводит конкурс среди студентов и аспирантов вузов Архангельской области на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса.

Примечательно, что указанное мероприятие происходило в 2009 году, который Указом Президента России объявлен Годом молодежи. В качестве одной из основных целей проведения Года в Указе определено развитие творческого, научного и профессионального потенциала молодежи. А где, как не в научной работе по проблемам народного представительства молодые люди могут отразить уровень своего и творческого, и научного, и, не побоимся этого слова, профессионального потенциала. Важ-

ность же разрабатываемой участниками конкурса тематики еще в конце 19 века подчеркивал известный историк и юрист Борис Николаевич Чичерин, который в своем труде «Конституционный вопрос в России» указал: «Для всякого просвещенного человека не может быть ни малейшего сомнения в том, что все народы, способные к развитию, рано или поздно приходят к представительному порядку».

Четыре года – немалый срок, его в какой-то мере можно сравнить с циклом избираемости представительных органов власти (именно на такой срок в настоящее время избираются Президент России, Госдума, Архангельское областное Собрание депутатов и т.д.), а, следовательно, будет не лишним подвести промежуточные итоги ставшего уже традиционным конкурса. В первую очередь хочется отметить значительный интерес учащейся в ВУЗах молодежи к исследовательской работе по предмету «избирательное право». Достаточно указать, что на суд конкурсной комиссии за прошедшие годы было представлено свыше 40 творческих трудов более чем 50 студентов (отдельные работы выполнялись авторскими коллективами). Широка и география учебных заведений, участвующих в конкурсе: помимо ВУЗов, расположенных в областном центре, научные работы представлялись из Северодвинска, Мирного, Вельска. Кроме основных, традиционных поставщиков интеллектуального творчества молодежи – Поморского государственного университета имени М.В. Ломоносова и Архангельского государственного технического университета, на конкурс неоднократно заявлялись представители Международного института управления, а также филиалов Современной Гуманитарной Академии, Московского гуманитарно-экономического института. Среди научных руководителей, кропотливо и добросовестно работающих с подрастающим поколением правоведов, следует отметить Малого Александра Федоровича, профессора, доктора юридических наук, директора института права и предпринимательства АГТУ, Плотникова Андрея Анатольевича, зав. кафедрой конституционного и гражданского права юридического факультета ПГУ имени М.В. Ломоносова, кандидата юридических наук, члена избирательной комиссии Архангельской области, Скрипченко Нину Юрьевну, доцента кафедры уголовного права и процесса юридического факультета ПГУ имени М.В. Ломоносова, кандидата юридических наук и многих других представителей регионального научного сообщества. Не менее представительным выглядит ежегодно и состав комиссии экспертов, оценивающих научное содержание, новизну и актуальность конкурсных работ. Как правило, в нее входят представители руководящего, научного звена администрации области, Архангельского областного Собрания депутатов, судейского сообщества, ВУЗов области, облизбиркома.

На протяжении четырех лет бессменным председателем конкурсной комиссии является председатель избирательной комиссии области Александр Георгиевич Яшков.

Самое непосредственное участие в организации и проведении конкурсов принимают комитет по науке и профессиональному образованию и комитет по молодежной политике области, Поморский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Архангельский государственный технический университет, ООО «РЦПИ Консультант Плюс Архангельск».

На наш взгляд, который разделяют практически все организаторы и участники конкурса, удачно подобранной и эффективной формой соперничества на финальной стадии мероприятия является проведение научно-практической конференции, на которой студенты публично защищают перед авторитетным жюри и иными многочисленными слушателями изложенные в работах положения, оттачивая свое ораторское искусство юриста.

В 2009 году на конкурс представлено рекордное количество работ – 18. Из них после тщательного отбора до публичной защиты на научно-практической конференции было допущено шесть. В результате победителем конкурса был признан студент 2 курса юридического факультета ПГУ имени М.В. Ломоносова Бажуков Сергей Александрович с работой на тему «Избирательные цензы: понятие, виды и перспективы развития цензового права». Второе место заняла студентка этого же курса Акимова Виталия Львовна с работой «Проблемы реализации уголовной ответственности за подкуп избирателей». И третье место присуждено Матусявичус Светлане Николаевне, студентке 3 курса очно-заочного отделения института права и предпринимательства АГТУ за раскрытие темы «Избирательные споры и способы их разрешения».

Нет сомнений в том, что участие в конкурсе позволит каждому студенту шире раскрыть возможности своего профессионального потенциала и неуклонно идти к намеченной цели – стать высококлассным и востребованным юристом.



**Бажуков Сергей Александрович,**  
студент 3 курса юридического факультета  
Поморского государственного университета имени М.В. Ломоносова

**Научный руководитель –**  
**Плотников Андрей Анатольевич,**  
кандидат юридических наук, заведующий кафедрой  
государственно-правовых дисциплин  
Поморского государственного университета имени М.В. Ломоносова

#### **СТАТЬЯ ПО МАТЕРИАЛАМ КОНКУРСНОЙ РАБОТЫ «ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ЦЕНЗЫ: ПОНЯТИЕ, ВИДЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ»**

Современное избирательное право Российской Федерации основано на принципе всеобщности. Однако принцип всеобщности не означает, что в избирательном праве не существует никаких ограничений. Всеобщее избирательное право в любой стране обязательно ограничено посредством избирательных цензов.

Ограничение всеобщего избирательного права определяется, как положение закона, в соответствии с которым не имеют право избирать и быть избранными отдельные категории населения в соответствии с установленными условиями.

Наряду с ограничением избирательного права в юридической литературе существует понятие лишения избирательного права, под которым понимается специальная мера, принимаемая судом или избирательной комиссией в качестве санкции за совершенное правонарушение.

Данные термины зачастую отождествляются, что, как видно из приведенных определений, безусловно, недопустимо. Если ограничение может носить естественный характер, не вступать в острое противоречие с принципом всеобщности, то лишение права избирать и быть избранным почти всегда носит дискриминационный, субъективный характер. В разграничении данных понятий следует отметить еще один важный факт. Ограничение избирательного права, как ранее было установлено, осуществляется в соответствии с определенными условиями. Эти условия определяются правовой наукой как избирательные цензы. В отношении же лишения избирательного права, вопрос остаётся дискуссионным. Одни ученые (В.И. Червонюк) не считают, что лишение субъективного избирательного права также происходит с применением ценза. Другие же (В.И. Белоновский), включая лишение в объем понятия ограничения избирательного права, вводят понятие «лишенческого ценза».

Термин «ценз» (la. census от la. sensoo - делаю опись, перепись) как таковой имеет несколько значений происходит из Древнего Рима. Под этим словом подразумевалась периодическая перепись граждан с

оценкой их имущества с целью разделения их на социально-политические, военные и податные разряды. В средние века так именовался крестьянский оброк, чинш. Современное значение термина может означать какие-либо ограничительные условия.

В настоящее время цензы присутствуют в значительных объёмах в Конституционном праве и являются необходимыми атрибутами реализации гражданами их некоторых социально-экономических и политических прав. Наибольший интерес для правовой науки и наибольшее значение для государственно-общественного развития имеют цензы в избирательном праве.

Проблемы цензового права в исследовании институтов электорального права в отечественной литературе недостаточно проработаны. Преобладающим традиционно является примитивное понимание проблемы цензового права, когда в цензах видят только ограничения, связанные с реализацией избирательных прав. Такой точки зрения придерживались, например, ведущие специалисты по избирательному праву начала XX века В. Григорьев, В.М. Гессен. Но, как представляется, они не совсем правы.

Наиболее научно обоснованное определение цензов в избирательном праве дают такие ученые-правоведы, как М.В. Баглай, В.А. Туманов, А.С. Автономов, Н.А. Новикова. Они определяют избирательные цензы как устанавливаемые конституцией или избирательным законом условия (требования) для получения и (или) осуществления избирательного права.

Наряду с термином «избирательных цензов» существуют понятия «цензовых квалификаций» и «избирательных квалификаций». В юридической науке они, как правило, определяются как синонимы.

На основании вышеприведенного понимания избирательных цензов цензовое право в избирательном законодательстве определяется как нормативно закреплённая система квалификаций избирателей, выражаемая в требованиях, которым должно удовлетворять физическое лицо, чтобы обладать активным и (или) пассивным избирательным правом. Именно в этом плане необходимо говорить и осуществлять анализ цензового права применительно к выборам в прошлом и настоящем.

Современное общество столкнулось с проблемой выбора направления развития избирательного права: либо его дальнейшая демократизация, либо вызванное стремлением обеспечить более качественное формирование органов власти осуществление дополнительного ограничения всеобщего избирательного права. И именно изучение цензового права, уяснение сущности и назначения избирательных цензов, анализ опыта их законодательного закрепления и извлечение на основе данного анализа аналитических выводов способно оказать решающее направляющее воздействие на определение стратегии развития избирательной системы.

Сущность избирательных цензов состоит в том, что они являются своеобразными правовыми «фильтрами», определяющими состав и численность избирательного корпуса. А значит, во многом от характера и количества цензовых квалификаций зависит степень демократичности избирательного права, а за ним и механизма государственной власти. Система избирательных цензов призвана обеспечить качественное формирование, полноценную функциональность, профессионализм выборных органов власти и должностных лиц. Однако сущность избирательных цензов может значительно искажаться отдельными политическими режимами, которые используют их как правовое прикрытие для борьбы с оппозицией, для решения своекорыстных политических задач. Таким образом, наряду с позитивным, стабилизирующим назначением избирательные цензы могут стать эффективным инструментом политического манипулирования.

Исходя из двойственного понимания избирательных цензов, неоднозначной законодательной практики, специалисты в области избирательного права отмечают две основные их функции в системе регламентации субъективных избирательных прав:

- квалификационную, которая выражается в фиксации электорального корпуса на основе закрепления условий приобретения избирательного права;
- правоограничительную, которая заключается в ограничении состава электорального корпуса.

Функции избирательных цензов выражают наиболее существенные черты рассматриваемых квалификаций и представляют основные направления воздействия цензового права на регулируемые общественные отношения.

При осуществлении анализа трудов различных правоведов можно заметить, что для обозначения определенного изучаемого явления или процесса многими из них используются различные термины.

Так и в области изучения избирательных цензов, например, Гессен наряду с общепринятым понятием «предоставление избирательного права» использовал словосочетание «наделение избирательной правоспособностью». Анализ сущности данного словосочетания (избирательная правоспособность является разновидностью политической правоспособности, а само понятие правоспособности заимствовано из гражданского права) позволяет сделать вывод о том, что оно имеет значение «приобретение способности быть субъектом избирательных правоотношений», что по смыслу идентично общепринятому выражению. Разнообразие авторских терминов, таким образом (конечно, если они не искажают сущности явления), способствует увеличению богатства юридического языка и взаимному проникновению правовых наук.

Историческое развитие цензового права имело несколько этапов, и проходило через преодоление цензовых ограничений избирателей путём либерализации цензового барьера и прямой отмены целого ряда

цензов в качестве вынужденной уступки в результате политической борьбы и дальнейшей демократизации избирательного права.

Исторически сложившейся законодательной практике различных стран известно множество видов избирательных цензов. Большинство из них имеют исторический характер, т.е. уже не применяются в большинстве современных стран. Например, такие цензы, как династийный, классовый, партийный, расовый и многие другие. Некоторые цензовые квалификации действуют до сих пор и являются непрерывным условием приобретения и осуществления субъективного избирательного права. Например, такие, как возрастной ценз, ценз гражданства, ценз оседлости.

Анализ практики закрепления цензов в отечественном законодательстве приводит к выводу о том, что традиционными для правовой системы России являются следующие избирательные цензы:

- возрастной ценз (в различные исторические периоды в отношении активного избирательного права он варьировался от 25 до 18 лет);
- ценз гражданства (определенные исключения имели место по Конституции РСФСР 1918 года и в соответствии с современным законодательством);
- недопущение к выборам лиц, признанных судом недееспособными, и лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы по приговору суда, вступившему в законную силу (различие заключалось лишь в формах недееспособности и в видах преступных деяний, степени их общественной опасности).

Данные цензовые квалификации, также издавна закрепленные и в законодательстве большинства государств, признаны правовой наукой естественными, основанными на здравом смысле и имеющими под собой объективные предпосылки.

Ученые-правоведы общепризнанно определяют возрастной ценз как требование законодательства, согласно которому право избирать и (или) быть избранным на определённые государственные должности предоставляется по достижении определенного возраста. Ценз гражданства определяется как требование закона, согласно которому лицо для обладания активным и пассивным избирательным правом должно быть гражданином данного государства. В отношении же обозначенных последними в перечне традиционных для России условий до сих пор учеными-правоведами остается нерешенным вопрос, к какой категории цензов относить данные условия, и какое общее понятие (термин) выработать к их определению.

В.Н. Белоновский относит осуждение лица судом с назначением ему уголовного наказания в виде лишения свободы к категории важнейших цензов, определяя данное условие как «ценз судимости». Данный термин, на первый взгляд, довольно удобен и прост. Однако данное определение имеет серьёзный недостаток.

Осуждение и судимость, в соответствии с наукой Уголовного права, понятия не синонимичные. Осуждение не всегда влечет за собой судимость. Судимость - это правовое последствие уголовного наказания. А осуждение, как известно, может быть и без назначения наказания. Кроме того, судимость возникает с момента вступления в силу обвинительного приговора суда, а прекращается не с момента освобождения лица из мест лишения свободы, а с момента ее погашения или снятия. Таким образом, судимость, являясь уголовно-правовым обременением, сохраняется за лицом в течение определенного срока после освобождения. А данное условие ограничения избирательного права говорит лишь о времени осуждения, ни о каком ограничении права избирать и быть избранным после отбытия наказания речь не идет. Следовательно, данный В.Н. Белоновским термин в полной мере не отражает сущности рассматриваемого условия.

Н.А. Новикова относит данное условие ограничения избирательного права к категории морально-нравственных цензов. Данный шаг имеет под собой определенные основания. Однако, всё же преступность явление не только социальное, но и правовое. А непредоставление данной категории лиц избирательного права связано не столько с их морально-нравственными качествами, сколько с тем, что они представляют повышенную угрозу для существующего политического режима и общественного порядка.

Наиболее обоснованным следует считать установление данного условия ограничения права избирать и быть избранным как самостоятельного и не определяемого каким-либо термином. Данное условие само по себе наиболее полно отражает свою сущность.

От ограничения избирательного права в соответствии с осуждением лица судом с назначением ему уголовного наказания в виде лишения свободы следует отличать лишение данного права судом. Если ограничение производится автоматически в силу осуждения лица, то лишение есть специальная мера, дополнительный вид наказания, который назначается по решению суда.

Что же касается условия, согласно которому лица, признанные судом недееспособными, не обладают избирательным правом, то здесь взгляды правоведов во многом совпадают. Так Н.А. Новикова, В.Н. Белоновский вводят для обозначения настоящего условия понятие «ценза дееспособности». В данном случае такое определение вполне уместно.

Осуществляя сравнительный анализ отечественного и зарубежного законодательства, следует особо отметить невосприятие отечественным законодателем таких распространенных в мировой практике цензов, как ценз грамотности, образовательный ценз, ценз национальности, расовый ценз, ценз оседлости

в отношении активного избирательного права и ряд других. Данному факту имеются вполне логичные объяснения, основанные на объективно сложившихся в российском обществе условиях.

Так отсутствие ценза грамотности первоначально в годы существования Российской Империи было связано со страхом властей перед народными массами, в подавляющем большинстве своём неграмотными (уровень грамотности среди населения был крайне низок, обязательное бесплатное начальное образование отсутствовало). Недопущение к выборам столь большого количества населения способствовало бы дальнейшей эскалации первой русской революции, распространению недовольства, окончательному подрыву доверия народа к действующей власти. В годы советской власти в результате кампании по ликвидации безграмотности число грамотных было значительно увеличено, однако и в данной ситуации уже советский законодатель не нашел места рассматриваемому цензу. Это во многом объясняется идеологической направленностью советского государства в плане строительства общества всеобщего равенства независимо от социального положения, умственных способностей и знаний. На современном этапе исторического развития отечественное законодательство также не знает ценза грамотности. В нынешних условиях данный ценз в связи с практически полной грамотностью среди населения просто не отвечает требованиям целесообразности, а также противоречит демократическому характеру Российской Федерации.

Проведение качественного сравнения российской цензовой системы с западными аналогами на протяжении полутора столетий позволяет в целом сделать вывод о том, что отечественная система избирательных квалификаций менее разработанная и менее дифференцированная.

Современное российское законодательство включает в себя кроме вышеприведенных традиционных для отечественной практики цензов также ценз оседлости в отношении пассивного избирательного права на выборах Президента РФ и 4 дополнительных условия предоставления избирательного права, определенных в Федеральном Законе № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

От избирательных цензов необходимо отличать особые ограничения пассивного избирательного права. Их составляют несовместимость и неизбираемость.

Несовместимость заключается в том, что не подлежит избранию лицо, занимающее определенную должность (если оно намерено и далее ее занимать), имеющее какой-либо выборный мандат (если данное лицо намерено и далее его сохранять) или какое-либо определенное занятие (если лицо намерено и далее его осуществлять). Так, например, в Российской Федерации данные ограничения в широком объеме установлены для депутата Государственной Думы.

Неизбираемость - это невозможность для лица баллотироваться в кандидаты на определенную должность. Неизбираемость связана со специальными ограничениями для определенных лиц или категорий лиц. Так, в соответствии со ст. 81 Конституции Российской Федерации одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд. Аналогичные ограничения пассивного избирательного права установлены в законодательстве многих субъектов Российской Федерации.

Как можно заметить, система избирательных квалификаций включает в себя относительно небольшое количество избирательных цензов. Однако, спорных вопросов, связанных с их применением остается немало.

Так немаловажной представляется проблема невозможности осуществить свои избирательные права гражданам по каким-либо причинам, не имеющим на день голосования места жительства (а наличие места жительства в пределах избирательного округа определено в законе в качестве необходимого условия).

Невозможность их участия хотя бы в общенациональных выборах при наличии документа, подтверждающего гражданство России, но при отсутствии сведений о регистрации по месту жительства необоснованно сужает избирательный корпус. Данная ситуация является скорее всего непреднамеренным пробелом в законодательстве. Однако её можно рассматривать и как некий «замаскированный имущественный ценз», даже скорее «замаскированный квартирный ценз», предполагающий наличие определенного жилья и внесения платы за него в качестве необходимых условий обладания избирательным правом.

Но под каким бы углом зрения не рассматривать данную проблему, выходом из неё стало бы закрепление в федеральном законе № 67-ФЗ (именно на уровне закона, а не на уровне инструкций ЦИК) обязанности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации своим решением для граждан, не имеющих места жительства, определять участковую избирательную комиссию, к компетенции которой бы относилось решение вопроса об обеспечении реализации конституционного права граждан избирать.

Другая проблема цензового права связана с цензом гражданства, а точнее исключением из него. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ позволяет в определенных случаях иностранным гражданам участвовать в выборах в органы местного самоуправления. Однако, несмотря на такое право, закрепленное в законе, иностранные граждане фактически не имеют реальной возможности реализовать его. Ведь для этого необходимо в соответствии с законом наличие международных обязательств Российской Федерации, подтвержденных нормами федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации. А в настоящий момент ни с одним иностранным государством, даже с союзной Беларуссией, такой международный договор не подписан. Кроме того,

необходимо принятие специального федерального закона, регулирующего такое право иностранных граждан, как это сделано, например, в Швеции, Великобритании, Дании и других странах, присоединение к Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне от 5 февраля 1992 года. Что тоже на настоящий момент не осуществлено. Данные правовые шаги устранят все преграды в реализации предоставленного избирательного права иностранным гражданам и внесут ясность в порядок его осуществления.

Кроме того, следует, как это предусматривает и Конвенция, приравнять в данном случае к иностранным гражданам и лиц без гражданства. Это имеет особую актуальность в условиях проводимого в России реформирования местного самоуправления, направленного на еще большее приближение местных органов публичной власти к населению. Ведь если лица, не являющиеся гражданами России, составляют значительную часть населения определенного муниципального образования, то нормальная организация общественной жизни на местном уровне без участия этих лиц просто невозможна.

Существует множество небезосновательных предложений о расширении системы избирательных цензов в российском законодательстве. Так обоснованным и необходимым выглядит внесение поправки в ст. 81 Конституции РФ, где устанавливаются требования к кандидату на пост Президента. Данная поправка должна устанавливать необходимость наличия высшего образования (т.е. установления образовательного ценза). В демократическом, правовом государстве, к созданию которого стремится Россия, не должно существовать юридического пробела, дающего возможность избрания на должность главы государства совершенно необразованного или малообразованного человека.

Помимо обозначенных проблем в отечественном избирательном праве существуют и другие немало-важные, такие, как проблема более четкого определения избирательной правосубъектности российских граждан с двойным гражданством...

Таким образом, следует заключить, что проблемы цензового права, являясь малоизученными и зачастую рассматриваемыми как не заслуживающими внимания, имеют важное практическое значение для общественного и государственного развития.

Цензовое право как институт подотрасли избирательного права представляет собой органичную часть отечественной правовой системы, и его дальнейшее развитие будет находиться в прямой взаимной зависимости от развития избирательных правоотношений в российском обществе.

**Акимова Виталия Львовна,**  
студентка I курса 22 группы очного отделения  
юридического факультета ПГУ им. М.В. Ломоносова

**Научный руководитель –  
Скрипченко Нина Юрьевна,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры уголовного права и процесса  
Поморского государственного университета имени М.В. Ломоносова

## **ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПОДКУП ИЗБИРАТЕЛЕЙ**

Во всех современных демократически организованных государствах выборы – это институт и процесс принятия политико-правового решения, субъектом которого является общество в лице его дееспособных граждан, а объектом – политико-государственная власть. Через избирательный процесс, организованный в институты и структуры избирательной власти, могут быть сбалансированы и приведены к единому социальному знаменателю возможные и желаемые политико-правовые преобразования существующей системы государственной власти и управления. Избирательный процесс всегда был, есть и будет одним из видов политической борьбы, и, следовательно, любой его этап изначально является конфликтогенной средой. Из сообщений средств массовой информации со всей очевидностью следует, что число правонарушений, в том числе и преступлений в сфере избирательного законодательства, увеличивается с каждым годом от выборов к выборам.

Если в 1991-1995 годах подкуп избирателей не обсуждался на серьезном уровне, в 1996-99 годах о подкупе впервые заговорили как о возможных «грязных» технологиях, то сегодня подкуп уже включили в разряд специальных технологий.

С июля 2003 г. по июнь 2007 г. на федеральном уровне выявлено 34 факта подкупа избирателей, на региональном - 82, на муниципальном - 201. При этом 179 таких случаев выявлено после регистрации кандидатов в депутаты, 74 - в день голосования. В 66 случаях деяния квалифицированы административными правонарушениями (ст. 5.16 КоАП РФ), за которые привлечены к ответственности 33 человека. В 19 случаях эти деяния признаны преступлениями, предусмотренными п. «а» ч. 2 ст. 141 УК РФ, за которые осуждены 7 человек. Характерно вместе с тем то, что лишь в 15 случаях подкуп избирателей (из 317

зафиксированных фактов) явился основанием отмены регистрации кандидатов в депутаты. Приведенные данные свидетельствуют о том, что еще существуют проблемы, связанные с реализацией правовых средств противодействия фактам подкупа в избирательном процессе.

Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (ст. 141 УК РФ) посягает на такое гарантированное Конституцией РФ (ч. 3 ст. 3, ч. 2 ст. 32) высшее непосредственное выражение власти народа, как участие граждан в референдуме и свободных выборах.

П. «а» ч. 2 ст. 141 предусматривает те же деяния, соединенные с подкупом. При этом подкуп означает обещание или предоставление избирателю, кандидату в депутаты или члену избирательной комиссии (комиссии референдума) вознаграждения либо услуг имущественного характера за желательное виновному поведение (удобное лицу голосование «за» или «против», неявка на избирательный участок или участок по проведению референдума, снятие своей кандидатуры в депутаты и т. п.).

Состав — формальный. Преступление полагается оконченным с момента осуществления лицом соответствующих действий, независимо от того, оказалось ли такое поведение успешным.

Субъективная сторона выражается в прямом умысле. Мотивы поведения лица могут быть различными и на квалификацию содеянного влияния не оказывают, однако подлежат учету при индивидуализации наказания.

Подкуп в избирательном процессе представляет собой склонение стимулирующими актами к предоставлению возможностей, вытекающих из использования правового статуса участников избирательного процесса, обладающих конституционными активным и пассивным избирательными правами; правами по подготовке, организации, проведению избирательной кампании. Под стимулирующими актами при этом понимаются: получение денег, подарков, предоставление льгот, привилегий, преимуществ, использование иных материальных и нематериальных стимулов. Перечень таких действий установлен в п. 2 ст. 56 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Подкуп может выражаться в следующем:

1) вручение избирателям денежных средств, подарков и иных материальных ценностей, кроме как за выполнение организационной работы; (сбор подписей избирателей, участников референдума, агитационную работу);

2) вознаграждение выполнявших указанную организационную работу избирателей в зависимости от итогов голосования или обещание произвести такое вознаграждение;

3) проведение льготной распродажи товаров;

4) бесплатное распространение любых товаров, за исключением печатных материалов (в том числе иллюстрированных) и значков, специально изготовленных для избирательной кампании;

5) предоставление услуг безвозмездно или на льготных условиях, а также воздействие на избирателей посредством обещаний передачи им денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ (в том числе по итогам голосования).

б) оказание услуг иначе, чем на основании принимаемых в соответствии с законодательством решений органов государственной власти, органов местного самоуправления.

С.Г. Соловьев выделяет три вида технологий передачи денег избирателям. Их вкратце можно охарактеризовать следующим образом:

1) непосредственное вручение денег избирателям в обмен на обещание голосовать за конкретного кандидата;

2) технология «карусель» («вертушка»), предполагающая вручение избирателю (перед тем, как он пойдет на свой избирательный участок) нужным образом заполненного бюллетеня, в обмен на вынесенный им чистый бюллетень за вознаграждение.

3) заключение мнимых и притворных возмездных договоров с избирателями. Косвенным подтверждением подкупа путем заключения фиктивных договоров могут быть: а) значительный тираж бланков договоров (1000 и более экземпляров), подтверждающий масштабный характер осуществлявшегося подкупа избирателей (сам по себе факт заключения подобных соглашений не исключает возможности выплаты денежных средств этим лицам под условием голосования на выборах за конкретного кандидата); б) показания «агитаторов», из которых следует, что они не инструктировались о правилах ведения агитационной работы, о недопустимости предлагать деньги за обещание проголосовать; в) финансовые отчеты о расходовании денежных средств, в которых отсутствуют сведения об оплате договоров через избирательный фонд и т.п.

В механизме превенции уголовное законодательство призвано играть решающую роль. Однако нормы, содержащиеся в п. «а» ч. 2 ст. 141 УК РФ и предусматривающие ответственность за воспрепятствование реализации избирательных прав путем подкупа, достаточно сложны. Эта сложность обусловлена: а) отсутствием системного подхода российского законодателя к построению норм ст. 141–142 УК РФ, к разграничению составов преступления и административного правонарушения применительно к подкупу избирателей; б) несовершенством понятийного аппарата избирательного, уголовного, административного законодательства.

Подкуп может быть осуществлен разными способами, однако независимо от способа подкупа в избирательном процессе, для квалификации содеянного в качестве подкупа необходимо:

1) доказать, что перечисленные деяния совершались при условии голосования подкупаемых избирателей за конкретного кандидата;

2) установить волеизъявление гражданина, выяснив, воспринимал ли сам избиратель рассматриваемые действия как подкуп (т.е. как вознаграждение за свой голос).

Как справедливо обращает внимание О.В. Зайцева, при проведении допросов следователи опасаются задавать потерпевшим вопрос о том, за кого они голосовали, поскольку ответ на него влечет нарушение тайны голосования. В связи с тем, что установить истину по делу без соответствующих данных практически невозможно, представляется допустимым проводить допрос потерпевших о результатах их голосования при условии предварительного разъяснения им конституционного права на тайну голосования (с соответствующей отметкой и подписью избирателя-потерпевшего в процессуальных документах). В таком случае нарушения тайны голосования нет, поскольку гражданин вправе, но не обязан сохранять в тайне свой выбор.

При квалификации в качестве подкупа массовых мероприятий (концертов, праздников и т.п.), сопряженных с агитацией в пользу кандидата, необходимо выяснять: 1) из каких средств они оплачены; 2) вел ли кандидат предвыборную агитацию непосредственно до, во время или после мероприятий. Если эти обстоятельства не будут выяснены, нет оснований утверждать о противоправности действий кандидата.

Анализ судебной практики выявил значительную сложность доказывания и правовой квалификации акций по снижению цен на товары или услуги, проводимых в период избирательной кампании. Для того чтобы признать такие действия подкупом избирателей, следует установить: сообщалась ли информация о снижении цен избирателям с целью повлиять на их выбор (например, в рамках личных встреч с избирателями, путем выпуска агитационных печатных материалов, в предвыборной программе и т.д.); являлось ли плановым решение о снижении цен, кем оно принято и есть ли связь между таким решением и конкретным кандидатом.

Имеет свои особенности и рассмотрение судами вопросов о признании подкупом избирателей даваемых кандидатом обещаний о предоставлении товаров, выполнении работ, оказании услуг и т.п. В числе обстоятельств, которые необходимо при этом установить, следует назвать: факт обнародования обещания в агитационном материале, предназначенном для ознакомления избирателей; направленность обещания на формирование мнения избирателей о голосовании в пользу кандидата; характер обещанного и адресат обещания; к чьей компетенции относится реализация обещанного и полномочен ли их выполнить кандидат.

При установлении фактических обстоятельств, характеризующих обстановку совершения преступного подкупа избирателей, необходимо определить: имеются ли признаки предвыборной агитации, в частности каково время совершения действий, квалифицируемых как подкуп. Если действия гражданина, имеющие признаки подкупа, совершены лицом до своего выдвижения кандидатом (например, вручение подарков от своего имени, оказание услуг на бесплатной основе и т.п.), то подобные действия подкупом избирателей не являются, поскольку при данных обстоятельствах не может идти речи о проведении им предвыборной агитации. При определении места совершения данного преступления необходимо установить, что действия, квалифицируемые в качестве подкупа, совершены в пределах избирательного округа, соответствующего уровню выборов.

При рассмотрении дел указанной категории следует, как правило, устанавливать причастность кандидата к подкупу (личное участие, наличие его согласия и тому подобные обстоятельства, свидетельствующие о наличии умысла кандидата на совершение подкупа).

Необходимо также обратить внимание на критерии разграничения преступления, предусмотренного п. «а» ч. 2 ст. 141 УК РФ, и административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.16 КоАП РФ.

В научной литературе предлагается разграничивать их по следующим критериям: 1) административно-правовые нарушения не обладают признаком общественной опасности (считаются социально вредными); 2) содержание субъективной стороны преступления охватывает материальный признак преступления, т.е. лицо, совершающее преступление, осознает общественно опасный характер своего деяния, предвидит общественно опасный характер его последствий и желает их, иначе говоря, имеет место прямой умысел, а в некоторых случаях и косвенный умысел. При административном правонарушении может иметь место не только умысел, но и неосторожность; 3) по административному праву в качестве субъектов могут выступать и юридические лица.

Однако указанные критерии не решают вопроса о разграничении преступлений и административных правонарушений по признакам объективной стороны.

В сфере избирательных отношений используется иная технико-юридическая конструкция. Законодатель в КоАП указывает в некоторых случаях, что административная ответственность наступает, если «действие не содержит уголовно наказуемого деяния». По мнению профессора Р.С. Маковика, сейчас уже нельзя пользоваться только методом исключения. Он пишет: «Если это – не уголовное преступление, значит, это – административный проступок». С другой стороны, в научной литературе содержится также указание на презумпцию применения мер административной ответственности.

Признание достоверности волеизъявления избирателей – трудная задача даже в тех случаях, когда они не являлись адресатами распространения благотворительных программ, происходящих в период избирательных кампаний. Современные же особенности социально-экономического состояния, уровня жизни населения способствуют тому, что доступ к избирателям со стороны кандидатов часто обеспечивается посредством подкупа или единовременных акций благотворительности. Подобные варианты доступа к избирателям, с одной стороны, не для всех кандидатов приемлемы и возможны. С другой стороны, использование таких вариантов одним из кандидатов нарушает равенство участия всех кандидатов одной избирательной кампании. В российской судеб-

ной практике рассматривают подкуп избирателей в качестве такового лишь при наличии доказательств того, что он осуществлялся по отношению к избирателям под условием голосования «за» или «против» конкретного кандидата. Действующие нормы российского законодательства о выборах также включают крайне определенный запрет подкупа в отношении избирателей, но только в период проведения предвыборной агитации.

Сложно не только определить признаки состава, предусматривающие ответственность за подкуп избирателей, но и собрать доказательную базу по делу. На практике достаточно сложно разграничить преступное нарушение избирательных прав граждан и административное правонарушение, поэтому решением данной проблемы могло бы стать принятие руководящего постановления Пленума Верховного Суда, обобщающего практику по анализируемой категории дел, обеспечивающего единообразное применение уголовного закона на всей территории РФ.

**Матусявичус Светлана Николаевна,**  
студентка 1 группы 3 курса  
Института права и предпринимательства АГТУ

**Научный руководитель –  
Мокеев Валерий Аскольдович**

## ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СПОРЫ И СПОСОБЫ ИЗ РАЗРЕШЕНИЯ

*«В споре рождается истина»  
(древнегреческий афоризм)*

Избирательное право в России - институт относительно молодой, несмотря на то, что деятельность таких органов «народоправства», как вече Киева, Новгорода и других древнерусских городов, способствовала развитию российского избирательного права. На народном вече избирали высших должностных лиц государства: князей (в Новгороде - с 1136 г.), посадников (как правило, из числа военных бояр) и тысяцких. Выборными были и органы самоуправления пригородов улиц и концов (административно-территориальных единиц республик и городов Новгорода и Пскова), так называемые кончанские и уличанские старосты. Голосовали в новгородском вече вполне цивилизованным способом: с помощью берестяных «бюллетеней», на которых было написано имя избранника. Однако уже в то время возникали ситуации, приводящие к столкновениям различных участников данного процесса. Споры, связанные с нарушением порядка выборов, по материалам некоторых исторических документов, решались с помощью судебных поединков - так называемого «поля», проведение которого строго регламентировалось.

В настоящее время для решения избирательных споров нет необходимости вступать в открытый поединок со своим оппонентом на поле битвы. Право человека на эффективную защиту его основных прав (к которым относятся и избирательные права) провозглашается во всех основополагающих международных документах (статья 8 Всеобщей декларации прав человека; пункт 3 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах; пункт 1 статьи 6 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод; пункт 5.10 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ и др.). Пункт 9 раздела 4 Декларации о критериях свободных и справедливых выборов уделяет особое внимание защите избирательных прав: «Государства должны обеспечить меры для того, чтобы случаи нарушения прав человека и жалобы, относящиеся к избирательному процессу, рассматривались быстро и эффективно во временных рамках избирательного процесса такими независимыми и беспристрастными органами, как избирательные комиссии и суды». Пункт 1 статьи 16 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств устанавливает: «В случае нарушения провозглашенных в настоящей Конвенции стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан, а также законов о выборах лицо или лица, чьи права были нарушены, должны иметь право и возможность обжалования и восстановления нарушенных прав в судах, а в случаях и порядке, установленном законами, - также в избирательных органах». В пункте 7 статьи 9 Конвенции отдельно оговаривается: «Каждый кандидат и каждая политическая партия (коалиция), участвующие в выборах, должны... иметь возможность обжаловать официальные итоги голосования, результаты выборов, нарушающие избирательные права и свободы гражданина, в судебные и (или) иные органы в порядке и сроки, предусмотренные законами, международными обязательствами государства». Эта же Конвенция предусматривает и ответственность лиц, нарушающих избирательные права: «Лица, виновные в совершении запрещенных законами действий (бездействии), должны нести ответственность в соответствии с законами» (пункт 2 статьи 16), а также: «Лица и органы, чья деятельность направлена на фальсификацию подсчета голосов, итогов голосования и результатов выборов, на воспрепятствование свободному осуществлению гражданином его избирательных прав и свобод,... должны преследоваться по закону» (пункт 8 статьи 9). В РФ избирательные права граждан гарантированы и Конституцией Российской Федерации.

Выделение такой категории, как избирательный спор, имеет важное практическое значение, несет функциональную нагрузку. Избирательный спор отражает правовую действительность, вскрывает юридические противоречия. Он может отражать деформации правовой действительности, указывать на дефекты правовой системы, несовершенство законодательства и судебной практики, выявлять дисбаланс в организации и функционировании государственно-правовых институтов. Могут выявляться пробелы в законодательстве, несоответствие норм права реальной действительности. Кроме того, констатация особенностей избирательных споров позволяет обособить их и отграничить от споров неизбирательных, но внешне очень похожих на них, например, от референдумных споров, а также гражданско-правовых споров, тесно связанных с избирательным процессом (в частности, требования редакций средств массовой информации о возмещении расходов, понесенных в связи с распространением бесплатной политической рекламы).

### **Избирательные споры как категория избирательного права**

Причины избирательных споров могут быть весьма разнообразны. К числу наиболее распространенных, типичных причин возникновения избирательных споров относятся: противоречивость и незавершенность правового регулирования избирательных правоотношений, наличие в нем многочисленных коллизий и пробелов; несоответствие регионального избирательного законодательства нормам федерального уровня; недостаточный уровень политической и правовой культуры организаторов выборов и иных участников избирательного процесса, отсутствие у них необходимых юридических знаний и навыков применения законодательства, в связи с этим неправильное понимание и применение норм избирательного законодательства членами избирательных комиссий, а также нарушения избирательного законодательства избирателями, избирательными группами, избирательными объединениями; неоднозначное толкование норм избирательного законодательства судебными органами; политические и сопряженные с ними иные эгоистические интересы участников избирательного процесса, в том числе стремление использовать электоральные конфликты в качестве средства привлечения повышенного внимания общественности к конкретным субъектам избирательной кампании; амбициозность и бюрократизм избирательных комиссий, сопряженные с чрезмерной ограничительной по своему характеру детализацией предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации процедур осуществления избирательных прав граждан.

Исключительная значимость избирательных споров обусловлена особой важностью предмета спора - избирательных отношений, которые входят в структуру конституционных правоотношений народовластия, особой защитой избирательных прав, как составной части политических прав и свобод гражданина от любых посягательств, особым значением выборов как властеобразующего, учредительного института в жизни общества, а также особенностями самого избирательного процесса, прежде всего четкими временными рамками осуществления конкретных избирательных действий, за пределами которых реализация избирательных прав, а равно их восстановление трудно осуществимо. Само понятие «избирательного спора» не регламентировано законодательством. Некоторые признаки, характеризующие данное понятие, можно выделить, анализируя доктринальные определения «избирательного спора».

Для возникновения избирательного спора необходим такой юридический фактический состав: избирательный конфликт и обращение в юрисдикционный орган. Структура этого правоотношения, его составные части, способы их связи, позволяет идентифицировать спор в качестве избирательного и отграничить его от других, смежных правовых явлений (неизбирательных споров). Например, от споров о защите чести и достоинства кандидата в депутаты в период избирательной кампании и некоторых иных споров. Избирательный спор имеет весьма определенные специфические черты, которые отражают его внутреннюю природу.

«Субъектами спорного избирательного правоотношения являются субъекты избирательных правоотношений, которыми традиционно считаются носители прав и обязанностей, связанные с подготовкой и проведением выборов в представительные органы государственной и муниципальной власти». Содержание спорного избирательного правоотношения можно представить, с одной стороны, как осуществление права притязания управомоченным лицом и права требования, с другой стороны, как неисполнение должного поведения обязанным лицом. Объектом избирательного спора выступают противоположные интересы лиц, выраженные в их субъективном праве. Противоположный правовой интерес, возникающий в связи с созданием, реализацией, применением, изменением или толкованием избирательного права, является связующим звеном, которое соединяет все элементы спорного избирательного правоотношения. «Предметом конфликта принято считать противоречие, лежащее в его основе». Сами нарушенные конкретные избирательные права могут быть рассмотрены как предмет спора. Субъективная сторона избирательного спора представляет собой его внутреннюю, психологическую составляющую. Она представляет собой отражение в сознании субъекта собственного и чужого поведения и, следовательно, представление о психологии и планах противника. Еще одним важным аспектом субъективной стороны избирательных споров является мотивация противоборствующих сторон. Объективная сторона избирательного спора представляет собой внешнюю сторону избирательного конфликта и характеризуется поведенческими компонентами в виде особой системы противоборствующих действий, которые могут быть как наступательными, так и оборонительными.

Рассмотрение избирательного спора в качестве разновидности публичного или административного (в широком смысле) спора позволяет выделить его дополнительные особенности, отражающие избирательный спор с внешней стороны. Обязательным признаком избирательного спора является присутствие органа, наделенного властными полномочиями, и расположение спора в сфере публичного избирательного права.

### Классификация избирательных споров

Учеными и юристами, занимающимися проблемами избирательного права, предлагаются классификации избирательных споров по различным основаниям.

Князев С.Д. и Охотников Р.А. выделяют наиболее типичные и распространенные виды избирательных споров в зависимости от их объекта. По данному критерию они подразделяют избирательные споры на следующие основные группы:

- 1) споры, связанные с нарушениями в ходе подготовительно организационных действий к проведению выборов;
- 2) споры, связанные с реализацией пассивного избирательного права кандидатами (в том числе и в составе списка кандидатов);
- 3) споры, связанные с процедурой голосования и подведением итогов выборов;
- 4) споры, связанные с поствыборными событиями. Эти споры имеют место в связи с признанием выборов недействительными или несостоявшимися. От их разрешения даже в большей степени, чем в спорах третьей подгруппы, зависит дальнейшая судьба проведенных выборов.

По кругу участников избирательных споров они могут иметь место в отношениях: между органами государственной и муниципальной власти, их должностными лицами и гражданами; между органами государственной и муниципальной власти, их должностными лицами и избирательными комиссиями; между избирательными комиссиями и гражданами; между избирательными комиссиями разных уровней; между гражданами.

В зависимости от порядка рассмотрения и разрешения судебных споров, в соответствии с действующим избирательным законодательством обозначаются две группы избирательных споров: административно-судебные избирательные споры - такие электоральные споры, которые могут быть рассмотрены как в судебном, так и в инстанционном порядке; судебные избирательные споры - к ним относятся споры, подлежащие рассмотрению исключительно в судебном порядке.

Практика разрешения избирательных споров в различных государствах имеет свои традиции и особенности. Если анализировать пути разрешения данных споров, то можно выделить следующие модели разрешения избирательных споров:

1. Судебный порядок разрешения избирательных споров - государства, где разрешение электоральных споров происходит в специализированных судах или органах, занимающихся исключительно рассмотрением и разрешением этой категории споров. В Бразилии существует система избирательных судов, в Перу есть специальные судебные органы, которым определено особое место в системе органов, занимающихся выборами.
2. Сочетание судебного и административного порядка разрешения избирательных споров. Так, к примеру, в США в административном порядке разрешаются споры, касающиеся возможной ошибки при подсчете голосов или несоблюдения должной процедуры подсчета; в судебном порядке (судами общей юрисдикции) - споры о нарушении закона, а также установления правильности (или неправильности) списков избирателей.
3. Сочетание судебного и несудебного порядка разрешения избирательных споров. Так, в Великобритании в случае возникновения избирательного спора вначале прибегают к переговорам; в случае же, если найти взаимоприемлемое решение не удастся, дело направляется в суд.

Действующее законодательство Российской Федерации предусматривает два способа рассмотрения избирательных споров - административный (инстанционный) и судебный. Они имеют существенные отличия по кругу лиц, наделенных правом подачи соответствующей жалобы, по предмету обжалования (содержанию электорального конфликта), по установленным процедурам рассмотрения жалоб, по юридическим последствиям принимаемых решений. Вместе с тем административный и судебный порядок обжалования нарушений избирательных прав и разрешения электоральных споров дополняют друг друга в качестве относительно автономных, с юридической точки зрения, способов обеспечения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина. Гражданин, чье избирательное право нарушено, вправе обратиться как в судебную инстанцию, так и принять решение о разрешении спора в административном порядке, путем обращения в соответствующую избирательную комиссию. С учетом временных рамок избирательного процесса своевременность разрешения данной категории споров во многом обеспечивается именно административным порядком их рассмотрения. Несмотря на то, что, безусловно, решения суда имеют более высокий статус, решения избирательных комиссий являются, как показывает практика, доминирующими при реализации участниками избирательного процесса права на защиту своих прав.

### **Рассмотрение и разрешение избирательных споров избирательными комиссиями**

Большую роль в обеспечении восстановления нарушенных избирательных прав играют избирательные комиссии, разрешающие огромное количество электоральных конфликтов в оперативной форме, что очень важно в условиях ограниченного времени избирательной кампании. Более того, статус избирательных комиссий дает им право действовать в целях защиты избирательных прав субъектов исходя из собственной, данной на коллегиальной основе, оценки наличия факта нарушения и его характера, в то время как процессуальное законодательство не позволяет судебным органам действовать по собственной инициативе.

Административный порядок разрешения избирательных споров регулируется Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Правом на рассмотрение споров в административном порядке избирательным законодательством наделяются следующие субъекты: Центральная избирательная комиссия РФ, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, избирательная комиссия муниципального образования, территориальная избирательная комиссия, окружная избирательная комиссия, участковая избирательная комиссия. Рассмотрению в избирательных комиссиях подлежат обращения избирателей, кандидатов, зарегистрированных кандидатов, политических партий, общественных объединений, доверенных лиц зарегистрированных кандидатов, наблюдателей, нижестоящих избирательных комиссий, иных участников и организаторов избирательного процесса.

В законе не установлено единого общего срока, в течение которого может быть реализовано право инстанционного обжалования нарушений избирательных прав граждан, за исключением случая, когда жалоба на решение комиссии о регистрации, об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов) должна быть подана в течение десяти дней со дня принятия обжалуемого решения. Что же касается сроков рассмотрения жалоб и заявлений, то они четко законодательно установлены.

Решение избирательных комиссий по избирательному спору является разновидностью административных актов - это индивидуальные, принимаемые коллегиально и выраженные в виде юрисдикционных решений, и по общему правилу они вступают в законную силу с момента их принятия и подписания, таким образом, они вступают в силу немедленно после принятия их на заседании соответствующей комиссии и обязательны для исполнения с момента их принятия. Принятое избирательной комиссией решение по результатам рассмотрения административного спора может быть обжаловано в вышестоящую избирательную комиссию, при ее наличии, либо в соответствующий суд.

### **Судебный порядок разрешения избирательных споров**

Судебная власть должна стоять в стороне от конкурентной борьбы кандидатов на выборные должности в государственные органы и в органы местного самоуправления. Она должна выступать гарантом законности проведения выборов любого уровня. М.К. Треушников следующим образом высказывается о данной тенденции: «Выборы в Российской Федерации на всех уровнях приобрели характер состязания, борьбы отдельных личностей, социальных групп, общественных движений, партий. В любом конкретном социальном движении действуют как минимум две силы (стороны) с противоположными экономическими и общественными интересами. Нужен нейтральный «рефери» соблюдения правил «игры» и фиксации ее результатов. Таким арбитром во время проведения избирательных кампаний в России выступает суд общей юрисдикции. Ему отводится важная роль как инструменту исправления ошибок, допускаемых в ходе выборов, подтверждения законности действий субъектов избирательного процесса. Суд своими решениями убеждает сомневающихся лиц в честности проведенных выборов и законности избирательной процедуры».

В настоящее время законодатель определил судебный способ разрешения избирательных споров как приоритетный. Данное положение вытекает из содержания пункта 3 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в котором говорится о том, что: «решения суда обязательны для исполнения соответствующими комиссиями». При этом законодательство специально подчеркивает, что предварительное обращение в соответствующую избирательную комиссию не является обязательным условием для обращения в суд.

Пределы и механизм судебного разрешения избирательных споров регулируются избирательными законами, а также нормами гражданского процессуального права (ст. 259 - 261 гл. 26 «Производство по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ГПК РФ). Дела о нарушении избирательных прав рассматриваются судами по правилам гражданского судопроизводства.

Регулируя полномочия суда по рассмотрению жалоб на действия и решения избирательных комиссий, законодательство оговаривает ряд особых условий, касающихся оснований и процедуры принятия судебного решения, а также его юридического значения. Во-первых, в случаях принятия судом жалобы к рассмотрению он обязан известить об этом соответствующую избирательную комиссию. Если аналогичная жалоба уже поступила и в избирательную комиссию, она должна приостановить ее рассмотрение до вступления решения суда в законную силу. Во-вторых, рассмотрение в суде жалобы на решение избирательной комиссии об итогах голосования, результатах выборов, а также проведение проверки по фактам в связи с

нарушением избирательного законодательства не является нарушением неприкосновенности признанного избранным депутата, который не вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по административному, гражданскому или уголовному делу, возбужденному в связи с жалобой на нарушение избирательных прав граждан. При этом не требуется получения согласия соответствующего органа государственной власти или органа местного самоуправления на прекращение действия его неприкосновенности. В-третьих, на суд возлагается обязанность своевременного рассмотрения жалоб и принятия по ним решений. С этой целью суд, в частности, должен при необходимости отправлять правосудие по избирательным спорам в выходные дни, а также вправе принять решение при отсутствии заинтересованных сторон, их представителей. В-четвертых, по итогам рассмотрения жалобы суд может отменить любое без исключения решение избирательной комиссии, включая и решения о регистрации кандидатов, об итогах голосования и результатах выборов. При этом решения суда обязательны для исполнения соответствующими избирательными комиссиями. В-пятых, нельзя не учитывать, что разрешение ряда избирательных споров составляет исключительную прерогативу судебных органов.

Вместе с тем, говоря о наличии у суда исключительной компетенции в разрешении целого ряда избирательных споров, не следует забывать и о пределах судебного контроля за процессом организации и проведения выборов. В юридической литературе уже обращалось внимание на то, что при рассмотрении электоральных конфликтов суды нередко подменяют избирательные комиссии. Совершенно очевидно, что суды должны лишь оценивать законность тех или иных действий (бездействия) и решений, оказывающих влияние на реализацию права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Что же касается подавляющего большинства собственно избирательных действий и процедур (регистрация кандидатов, установление итогов голосования, определение результатов выборов и др.), то они являются прерогативой избирательных комиссий.

### **Сравнительный анализ способов разрешения избирательных споров**

Оперативность рассмотрения и немедленность вступления в силу его решений явно относятся к положительным моментам в разрешении избирательных споров инстанционным путем. С учетом временных рамок избирательного процесса своевременность разрешения данной категории споров во многом обеспечивается именно административным порядком их рассмотрения. К положительным аспектам в разрешении избирательных споров административным способом можно отнести и то, что разбирательство в комиссиях проводят профессионалы именно в сфере избирательного права, имеющие знания и опыт применения избирательного законодательства. Противоречивые решения судов по однотипным делам указывают на необходимость специализации судей при рассмотрении дел, связанных с судебной защитой избирательных прав граждан.

С другой стороны, избирательные комиссии могут испытывать давление от кандидатов и партий, особенно поддерживаемых властью. Избирательная комиссия практически безопасно для себя может принять абсолютно неправомерное решение, которое позднее будет отменено судом. Это представляет собой хороший способ отвлечь силы кандидата на судебные тяжбы. Более того, зачастую оказывается, что судебное обжалование отказа в регистрации приходится как раз на период проведения жеребьевок по предоставлению бесплатного эфирного времени и печатных площадей для агитации, и, благодаря незаконному отказу в регистрации, восстановленный судом в правах кандидат оказывается лишенным возможности проведения агитации в средствах массовой информации. Подобные случаи встречаются довольно часто, их можно рассматривать как одну из административных избирательных технологий. Таким образом, рассмотрение электоральных споров в судебном порядке значительно уменьшает возможность необъективного ведомственного влияния на окончательное решение вопроса.

Положительным моментом судебного способа разрешения избирательных споров является его универсальность. В отличие от инстанционного способа разрешения этих споров, в суде могут быть обжалованы не только решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, но и решения любых органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, нарушающих избирательные права граждан. Кроме того, избирательное законодательство устанавливает определенные категории избирательных споров, рассматривать которые уполномочен только суд и в ряде случаев единственной формой защиты избирательных прав может быть их защита только в судебном порядке.

Необходимо отметить также, что органы судебной власти играют большую роль в совершенствовании избирательного законодательства, как регионального, так и федерального уровня, поскольку судебные споры выявляют на практике многие коллизии и пробелы в нормативных правовых актах, регулирующих процесс подготовки и проведения выборов. В данном случае изучение и анализ судебной практики выполняют профилактическую функцию в том смысле, что определяют задачи для законодателя по созданию более совершенных правовых норм в целях устранения в дальнейшем причин возникающих правовых конфликтов. Сформулированные Конституционным Судом РФ общенациональные условия реализации избирательных прав граждан являются важнейшим инструментом обеспечения единообразного применения и контроля за соблюдением норм избирательного законодательства.

Однако, судебный метод разрешения электоральных споров не всегда может гарантировать полную защиту избирательных прав. Причин тому множество: частое радикальное изменение избирательного законодательства, которое не способствует единообразию его применения, чрезмерная загруженность судов и т.д.

Что касается порядка рассмотрения споров, то здесь и в том и в другом случае существует ряд проблем. Анализ материала позволяет сделать вывод о правильности тех направлений развития правового регулирования порядка разрешения избирательных споров, которые намечены учеными, правоведами в этой сфере. Первое направление предполагает развитие нормативно-правовой базы, регламентирующей отношения, возникающие при рассмотрении избирательных споров судами общей юрисдикции. В рамках этого развития необходимо урегулировать данные правоотношения с учетом особенностей избирательного процесса, предусмотрев порядок для привлечения к ответственности по административному законодательству и специальной ответственности по избирательному праву. Второе направление - это создание специальной административной юстиции, что предполагает принятие Административно-процессуального кодекса, который должен предусматривать процедуру рассмотрения данной категории споров. Основа структуры данного кодекса активно обсуждается в науке, можно говорить о наличии серьезных теоретических разработок. Данный вариант может предусматривать как создание специальных административных судов, так и создание административных составов или палат в рамках судов общей юрисдикции. Третье направление - это развитие избирательного законодательства, регламентирующего процессуальный (судебный) порядок рассмотрения избирательных споров и порядок (процедуру) рассмотрения споров избирательными комиссиями, что позволит соблюсти процедурную форму принятия решения избирательными комиссиями, обеспечив их легитимность и гарантированность соблюдения прав сторон спора при его рассмотрении. Это, в свою очередь, должно положительно сказаться на отношении граждан к избирательному процессу в целом. Четвертое направление - совершенствование деятельности судов общей юрисдикции и избирательных комиссий при рассмотрении жалоб, связанных с нарушением избирательных прав граждан, для чего требуется решить следующие основные задачи:

а) обеспечить независимость суда при рассмотрении дел этой категории, например, предусмотреть альтернативную подсудность жалоб с тем, чтобы в случае, если избиратель или кандидат сомневается в объективности суда, он мог бы обратиться с соответствующей жалобой в суд, юрисдикция которого не распространяется на территорию, где проводятся выборы;

б) обеспечить квалифицированное рассмотрение судами избирательных споров. Для решения данной ситуации следует рассмотреть вопрос о специализации судей, рассматривающих жалобы о нарушениях избирательных прав граждан, организовать систему повышения их квалификации, издать необходимую методическую литературу, в первую очередь, обобщающую опыт соответствующей судебной практики;

в) совершенствовать саму процедуру рассмотрения избирательных споров в судах. Для этого необходимо внести изменения и дополнения в гражданско-процессуальное законодательство;

г) законодательно закрепить средства и методы выявления нарушений избирательного законодательства.

**Трестина Галина Владимировна,**  
студентка 3 курса юридического факультета  
Поморского государственного университета имени М.В. Ломоносова

**Научный руководитель –  
Плотников Андрей Анатольевич,**  
кандидат юридических наук, заведующий кафедрой  
государственно-правовых дисциплин  
Поморского государственного университета имени М.В. Ломоносова

#### **«ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ДЕПУТАТСКОГО МАНДАТА»**

*«Надо уметь отстаивать свое право,  
право всякого избирателя на то,  
чтобы выбранные ими депутаты  
оставались верны своему знамени,  
чтобы они не смели дезертировать безнаказанно»  
В.И. Ленин*

Быть депутатом — высокая честь и большая ответственность. Депутат должен быть инициативным, чутким и внимательным к нуждам и запросам избирателей, эталоном во всем и для всех. Только тогда он может пользоваться заслуженным авторитетом, а его деятельность будет эффективной и качественной.

Формирование в России парламентаризма позволило в ином свете посмотреть на уже устоявшийся в отечественной государственно-правовой практике институт депутатского мандата.

Народное представительство выполняет функцию соединения суверенитета народа с государственной властью, что придает всей системе правления демократический характер. Избранное лицо - держатель мандата - это представитель интересов избирателей своего округа, всего населения страны. Народный представитель и избиратели являются субъектами особого вида правоотношений, возникающих как результат состоявшихся выборов. Эти правоотношения конкретизируют конституционный принцип - народовластие - и обеспечивают его реализацию.

Начиная с Конституции СССР 1977 года и вплоть до принятия Конституции России 1993 года, в правовом статусе народного представителя и российского представительного органа в целом, произошли серьезные изменения. Они затрагивают такие важные проблемы, как характер депутатского (парламентского) мандата, ответственность и неприкосновенность парламентария, его права и обязанности как по отношению к избирателям, так и по отношению к государству, а также несовместимость мандата с определенными видами деятельности и должностным положением.

Конституционные нормы определили лишь основные направления деятельности российского парламентария, их конкретизация произошла в федеральных законах и иных нормативных правовых актах. При этом следует отметить противоречия в законодательстве, регулирующем мандат депутатов представительных органов разных уровней власти, а также пробелы в ряде вопросов, затрагивающих статус народного представителя в целом.

Свободный мандат в России обременен некоторыми традиционными чертами: обязанностью держать избирателей в курсе своей парламентской деятельности, обеспечивать их права и интересы, руководствоваться предвыборной программой. Однако не все законодательные акты России согласуются с Конституцией РФ в решении вопроса о виде и характере депутатского (парламентского) мандата.

Среди первых отечественных исследователей проблемы статуса народного представителя, легитимности его деятельности можно выделить таких известных ученых государствоведов конца XIX - начала XX вв., как Н.П. Дружинин, А.А. Жижиленко, М.М. Ковалевский, С.А. Котляревский, К.Н. Соколов, Б.Н. Чичерин. Труды этих авторов содержат огромный научный потенциал, актуальный и в наше время.

Деятельности представительных органов, статусу народных представителей и их мандату посвящены научные труды крупных современных ученых-юристов в сфере конституционного и парламентского права - С.А. Авакьяна, И.А. Азовкина, М.В. Баглая, Г.В. Барабашева, А.А. Безуглова, И.В. Гранкина, А.Д. Керимова, Е.И. Колюшина, В.Ф. Котока, О.Е. Кутафина, В.О. Лучина и др. Эти работы, многие из которых были написаны еще в советский период и отражали существующие научные концепции и практические подходы, не утратили значения и в настоящее время, являясь основой для развития теории современного российского парламентаризма.

Рассмотрим понятие «мандат» и выделим его виды.

«Мандат» в государственном праве — юридическое отношение представительства, а также документ, удостоверяющий законность полномочий депутата какого-либо представительного учреждения, объём полномочий, прав и привилегий депутата. В западных государствах в полномочия депутатского мандата включают депутатскую неприкосновенность (иммунитет) и право на получение вознаграждения за депутатскую деятельность (индемнитет). Мандат определяет также форму взаимоотношений депутата с его избирателями. В западных странах принят так называемый общенациональный мандат, в силу которого депутат считается представителем всей нации, а не какого-либо определённого избирательного округа (например, ст. 67 Конституции Италии).

Под императивным мандатом понимаются полномочия, полученные депутатом от своих избирателей при условии, что он обязан выполнять их указы и нести перед ними ответственность за свои действия. Если депутат не выполняет свои предвыборные обещания или вообще работает в парламенте неудовлетворительно, то избиратели вправе отозвать его. Следовательно, депутат не свободен в выборе своей позиции при решении вопросов в парламенте, он должен служить не народу в целом, а своим избирателям. Примером служит мандат депутата в советский период истории России, а также Китай (Депутаты Всекитайского Собрания Народных Представителей могут быть отозваны избравшими их собраниями.)

Напротив, свободный мандат предполагает, что депутат не должен быть связан наказами избирателей, а действовать в парламенте исходя из своих убеждений в интересах всего народа. Такой мандат исходит из понимания возможности несовпадения общих и местных интересов народа и необходимости отдавать предпочтение общим интересам. При свободном мандате не может быть отзыва депутатов, а ответственность за свою деятельность он несет не перед своими избирателями, а перед народом в целом. Эта разновидность мандата с некоторыми особенностями присуща западным странам:

- США (Члены обеих палат Конгресса обладают иммунитетом, который носит ограниченный характер, они пользуются неприкосновенностью только во время сессии, по пути на сессию и обратно. Их иммунитет тем не менее не распространяется на случаи измены, тяжкого уголовного преступления и нарушения общественного порядка.)

- Бразилия (Депутат не утрачивает мандат, если назначен на должность министра, губернатора, секретаря (министра) штата, префекта столичного (федерального) округа, но утрачивает его при пропуске более 2/3 очередных заседаний.)

- Великобритания (Депутатский мандат несовместим с предпринимательской деятельностью, но совместим с занятием ключевых должностей в сфере исполнительной власти.)

- Франция (Особенностями статуса французского парламентария следует считать установление обязанности при вступлении его в должность и по окончании мандата представить в Бюро палаты декларацию о своем имущественном положении, жесткое регулирование несовместимости депутатского мандата с любой другой административно-властной либо с коммерческой деятельностью.)

Становление учреждений парламентского типа в России, а с ним и историческое развитие понятия «мандат» можно охарактеризовать как длительный и сложный процесс. Выделим четыре больших этапа развития отечественного парламентаризма, в зависимости от характерных исторических особенностей каждого:

1 — архаичный, отмеченный появлением в России первых псевдопредставительных учреждений, таких как народные вече и Земские соборы; (Ни о каком понятии мандата в Киевской Руси даже в приближенном его значении не могло быть и речи - каждый свободный человек мог присутствовать на собрании и выражать свое независимое мнение.)

А к середине XVI века в России складывается сословно-представительная монархия, при которой взаимодействие верховной власти и сословий осуществлялось путем созыва - Земских соборов. Декабрист Никита Муравьев отмечал, что Земские соборы могли бы «обратиться в парламент», если бы его собрания были периодическими, в установленные сроки, и были точно определены «круг его действий и внутреннего устройства».

2 — монархический, заключавшийся в учреждении первых Государственных Дум, существовавших при неограниченной власти императора; (Статус члена Государственной Думы определялся следующим образом: парламентарий имел «полную свободу суждений и мнений, подлежащим ведению Думы». Подобная формулировка позволяет сделать вывод о «свободном» характере мандата дореволюционного парламентария.

Звание члена Думы было несовместимо с любой оплачиваемой должностью на государственной службе, за исключением должности министра. Провозглашались свобода слова и голосования. Усложнялся порядок возбуждения судебного преследования в отношении депутатов Государственной Думы.)

3 — советский, при котором система представительных учреждений базировалась на законодательно установленном императивном мандате; (Императивный характер депутатского мандата получил закрепление в Конституции СССР от 1924 г. Ст. 103 гласит: «Депутаты являются полномочными представителями народа в Советах народных депутатов. В своей деятельности депутат руководствуется общегосударственными интересами, учитывает запросы населения избирательного округа, добивается претворения в жизнь наказов избирателей».

«Депутат, не оправдавший доверия избирателей, может быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке» (ст. 107).

При этом ответственность осуществлялась в трёх направлениях:

Наказы привносились в самый низший представительный орган, а затем в случае признания наказа как объективного, он направлялся либо в исполком Совета для его реализации, либо в вышестоящий Совет, если наказ касался компетенции вышестоящего Совета.

Наказы не являются составными элементами императивного депутатского мандата потому, что при оценке деятельности депутата по существу поглощаются его отчетом, где речь идет и о наказах.

Отчет депутата — одна из организационных форм работы депутата, одна из форм связи депутата с избирателями, конституционная обязанность депутата. Известно, что есть депутаты, хорошо работающие, но не умеющие составлять отчеты. И наоборот. Избиратели судят о деятельности депутата прежде всего по его делам, и не обязательно дожидаться отчета, чтобы оценить эту деятельность и в случае необходимости отозвать депутата.

Отзыв. Специальный механизм отзыва не был предусмотрен, т.к. данный институт отождествлялся с перевыборами, проведенными по инициативе не менее половины избирателей этого округа. Первый законодательный акт об отзыве появился 30 октября 1959 года. Согласно нормам Закона о порядке отзыва депутатов Верховного Совета СССР главными действующими лицами объявлялись не избиратели, а выборные органы общественных организаций.)

4 — протодемократический, закрепивший становление парламентаризма с учетом практики развитых зарубежных государств и фактический отказ от императивного мандата. (Определяющим в становлении новой российской парламентской теории и практики стало отсутствие в тексте Конституции РФ норм-принципов, присущих императивному мандату.)

В соответствии с Конституцией России был принят Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», согласно положениям которого депутат является представителем народа. В соответствии с этим утверждением воля депутата не может быть связана волей, решениями каких-либо общественных или территориальных групп, депутат должен действовать в парламенте в соответствии со своим пониманием интересов народа.

Свободный мандат в России обременен некоторыми традиционными чертами: обязанностью держать избирателей в курсе своей парламентской деятельности, обеспечивать их права и интересы, руководствоваться предвыборной программой.

Стремление депутатов к установлению свободного мандата не оправдано. Несмотря на преимущества свободного мандата, такие как дальнейшая профессионализация депутатов, снижение регионального лоббизма, независимость мнений, представляется, что идеальная формула свободного мандата абсолютно нереальна. Это связано, например, с зависимостью депутата от партии, по спискам которой он баллотировался в парламент.

Таким образом, депутат, имея свободный мандат, становится полностью неподконтрольным избирателям своего округа и полностью зависимым от партийной линии или интересов поддержавшей его на выборах группы.

Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливает для депутатов множество привилегий и гарантий: производится оплата по переезду до места жительства, оплата по затратам, связанным с осуществлением депутатской деятельности, ежегодный оплачиваемый отпуск, оплата медицинских услуг, большой процент к государственной пенсии и прочие льготы. Но к чему столь высокая заработная плата? Это же неравноценно всему, что делают, а вернее недоделывают депутаты. И стоит задуматься в условиях экономического кризиса, на чём же всё-таки можно реально экономить бюджет страны...

Сегодня неоправданно огромный аппарат чиновников, непродуктивный, продолжает здравствовать, а рабочие, реально производящие и поддерживающие жизнь страны, обречены на сокращение или же на безработицу изначально.

Я вижу один выход из этой ситуации, дабы получаемые депутатами зарплаты были оправданы. Установить более строгий контроль за деятельностью депутатов, введением обязательных для исполнения институтов наказа и отчёта депутата, а также более строгий отбор кандидатов в депутаты на предмет образованности и компетентности. Ко всему этому хотелось бы добавить к деятельности парламентариев такой институт как «командировочный проект». Под этим я подразумеваю, что при такой численности депутатов (450), можно было бы создать выгодное взаимодействие с городами (Росстат на 01.01.2006 насчитал 1095 городов). Например, каждый депутат должен взять под шефство город. Причём полномочия депутата остаются прежними: он может посещать беспрепятственно организации, предприятия, населённые пункты. Не претендуя на правомочия мэров, депутат мог бы проникнуться обстановкой данного города, понять его особенности, недостатки, которые могут быть устранены на уровне законодательного регулирования. На мой взгляд, в этом институте можно полноценно осуществить принцип деятельности депутата «в интересах всего народа», потому как все города имеют общие особенности и недостатки, в них живут одинаковые люди, с одинаковыми потребностями и способностями. Только таким способом я вижу устранение неведения депутатов «жизнью», а вернее «существованием» народа в стране. Для выявления позитивно активного депутата и наделения его в дальнейшем привилегиями на выборах можно установить критерии хорошей работы его при данном городе. При этом не нужно закреплять депутата за городом, из среды которого он был избран.

Ввиду неопределённости вида мандата в России можно выработать совершенно новый мандат, который будет отвечать требованиям всех субъектов данного правоотношения. Поэтому и возникает острая необходимость в Федеральном законе о мандатариях, который способен «расставить все точки над И» и создать взаимовыгодное распределение прав и обязанностей парламентариев и граждан. Введение самостоятельного раздела об ответственности депутата явится важным показателем полновластия народа, дальнейшего развития, углубления демократии.



В регионе вот уже третий год подряд проводится широкомасштабное мероприятие с молодежью: «Ежегодная школа молодого ученого-правоведа» по теме 2009 года «Позитивное стимулирование в праве». Традиционно в его организации принимали участие департамент образования, комитет по науке и профессиональному образованию, комитет по молодежной политике области, областная избирательная комиссия, юридический факультет Поморского государственного университета имени М.В. Ломоносова. Активное содействие организаторам Школы оказывал Региональный центр Консультант Плюс по Архангельской области.

В рамках мероприятия был проведен конкурс студенческих научных работ «Право и правовая жизнь – 2009». При этом инициаторами Школы ставилось

целью не только теоретическое обсуждение актуальных проблем современного правоведения, но и поиск, поддержка творческой молодежи, ориентированной на проведение исследовательской работы в области права и подготовку к самостоятельной научной деятельности, а также организация взаимодействия между такой молодежью и представителями юридической науки, политической и административной элиты региона.

Программой Проекта предусматривалось написание участниками письменных работ – эссе по правовой тематике и проведение очно-заочной научной конференции «Проблема позитивного стимулирования в праве» с презентацией конкурсантами своих докладов. После же этих двух этапов мероприятия проводилась непосредственно ежегодная летняя школа молодого ученого-правоведа для победителей, прошедших конкурсный отбор. В процессе обучения были рассмотрены вопросы сущности и содержания правовых стимулов (льгот, поощрений, гарантий, компенсаций и т.п.), их нормативного оформления, выявлены особенности позитивного стимулирования в различных отраслях права, определены направления их совершенствования и повышения эффективности.

По единодушному мнению организаторов и участников Проекта, программа мероприятия была выполнена в полном объеме. По итогам Школы можно смело утверждать, что талантливой молодежи в регионе достаточно и интерес к знаниям в области права у нее постоянно растет.

Если же сформулировать основную цель, на которую был направлен Проект, и к достижению которой стремились его организаторы, то точнее и объемнее, чем сказал известный правовед и публицист 19 века Градовский А.Д., сказать невозможно: «Неучащееся поколение есть минус в народной жизни: не участь, оно губит себя, а губя себя, оно убавляет количество тех здоровых, деятельных сил, на которые каждое общество не только вправе, но обязано рассчитывать для своего успешного движения вперед. Какая реформа, какое новое учреждение, какое серьезное национальное предприятие осуществимы, если народ не будет иметь возможности рассчитывать, что для этих предприятий и учреждений найдутся люди, способные вести и поддерживать их не только в данную минуту, но и впоследствии?».

**Рыбак Алексей Зиновьевич,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
декан факультета управления и права Северодвинского филиала  
Поморского государственного университета имени М.В. Ломоносова

### ПОЗИТИВНОЕ СТИМУЛИРОВАНИЕ В ПРАВЕ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

На поведение человека влияют социальные нормы, содержащие как положительные, так и отрицательные факторы: «полезно – вредно», «выгодно – невыгодно». Даже моонормы первобытного общества строились именно по этой схеме, и лишь впоследствии «благоприятно – неблагоприятно» переросло в отношения по критериям «хорошо – плохо», «добро – зло» (мораль), «можно – нельзя» (право). Именно дихотомическое деление таких средств социальной регуляции отражает их сущность как мер информационно-психологического воздействия, способных повлиять на поведение разумного человеческого существа. Исходя из данных средств социального регулирования и учитывая собственные интересы и потребности, человек строит соответствующую программу действий.

Внешнее воздействие на волю и сознание людей с помощью права может носить различный характер, но в целом сводится к двум основным методам: методу побуждения к проявлению определенных видов деятельности (иначе – позитивное стимулирование) и методу властных предписаний, реализация которого обеспечивается возможностью применения мер принуждения (негативное стимулирование). Ценность любой социальной нормы обосновывается возможностью применения мер взыскания или поощрения в отношении ее адресата. Таким образом, результат правового регулирования достигается в основном благодаря позитивным стимулам («прянику») и негативным стимулам («кнуту»).

В центре правового регулирования лежит определение поведенческого акта как результата решения, принятого после взвешивания выгоды, которая может быть получена в результате того или иного варианта поведения, и ее сравнения с возможностью наступления неблагоприятных последствий при отступлении от правового предписания. Говоря другими словами, право, будучи одним из видов социальных норм, рассматривает любое поведение как проявление вонне рациональной психической деятельности человека, направленное на удовлетворение определенных потребностей. Право может иметь дело только с понимаемым (рациональным) поведением. Судить о человеке можно только по его поступкам. Как сказал К. Маркс: «лишь постольку, поскольку я проявляю себя, поскольку я вступаю в область действительности, я вступаю в сферу, подвластную законодателю. Помимо своих действий я совершенно не существую для закона, совершенно не являюсь его объектом».

До настоящего времени ни в теории права, ни в отраслевых юридических науках нет однозначного понимания вопросов механизма информационно-психологического воздействия различных стимулов на поведение человека. Само слово «стимул» в переводе с латинского «stimulus» означает: остроконечная палка или стрекало, которой погоняли животных. Отойдя от такого метафорического понимания сущности стимула можно указать, что более глубокое изучение социальных явлений, места человека в механизме социальной регуляции сделало возможным отнесение к стимулам не только мер благоприятного воздействия, но и мер принуждения. По мнению академика В.Н. Кудрявцева, «стимулирующее действие права выражается в юридическом признании, обеспечении и защите правомерных поступков, полезных для общества». Таким образом, в понятие юридического стимулирования входят различные правовые категории, влияющие на позитивное поведение людей.

В теории выделяют несколько разновидностей позитивных стимулов. Так, А.В. Малько называет такие их виды, как факт-стимул, субъективное право, законный интерес, льгота, правовой иммунитет, поощрение. Архаичными формами позитивных стимулов, дожившими до наших дней, являются индульгенции и привилегии. С другой стороны, наиболее типичными видами современных позитивных стимулов являются поощрения и льготы, в противовес негативным – наказанию.

Негативное (наказательное) стимулирование обычно включает в себя 1) угрозы наказания при отступлении от предписаний правовой нормы в виде нарушения запрета на осуществление определенных действий, либо при условиях недостаточной старательности и (или) недостижения требуемых общественно полезных результатов и 2) осуществление наказания. Негативный стимул в конечном итоге есть действия субъекта управления, увеличивающие мучительные и (или) уменьшающие приятные эмоции у работника. Позитивное стимулирование включает в себя 1) обещание определенных благоприятных последствий при осуществлении требуемых действий с большой интенсивностью и (или) достижения требуемых общественно полезных результатов и 2) осуществление вознаграждения. Позитивное стимулирование увеличивает приятные и (или) уменьшает неприятные эмоции у человека.

Французский ученый Рауль Грассери еще в начале XX века предлагал идею создания целой системы «наградного» или «премиального» права, считая, что в будущем оно будет доминирующим, так как путем поощрения можно прийти почти к таким же результатам, что и путем наказания. В последнее время ря-

дом ученых также отмечается необходимость усиления в социальном контроле роли поощрительных мер и недопустимость ограничиваться только запретительными мерами. Надо сказать, что такие оценки возможностей позитивного стимулирования для своего времени были довольно-таки смелыми, а их авторы без преувеличения опередили свое время. Но сегодня такие суждения выглядят уже весьма скромно.

Спустя столетие после Р. Грассери благодаря развитию естественных и социальных наук, получению ими новых данных о человеке как биологическом и социальном существе, стали появляться предпосылки для изменения самой парадигмы правового регулирования различных форм поведенческой активности.

Нельзя сказать, что в юридической литературе вопросам позитивного стимулирования уделяется мало внимания. Различные аспекты проблемы позитивного стимулирования в праве рассматривались как на общетеоретическом уровне (В.М. Барановым, В.М. Ведяхиным, В.П. Казимирчуком, В.Н. Кудрявцевым, В.В. Оскамытным, Ю.А. Тихомировым и др.), так и в трудовом, административном, уголовном, уголовно-исполнительном, гражданском праве.

В последние годы интерес к вопросу позитивного стимулирования в праве значительно возрос, что вполне оправдано с позиций современной психологии управления, социологии, экономики, политологии, права.

Позитивное стимулирование вряд ли полностью вытеснит негативное, по крайней мере, в обозримом будущем этого не произойдет. Однако удельный вес позитивных стимулов в соотношении с негативным должен будет возрастать. Чему же позитивно-стимулирующий аспект правового регулирования так обязан, что позволяет давать соответствующие прогнозы?

Разгадка состоит в том, что позитивное стимулирование по целому ряду причин оказывается преимущественнее негативного.

1. Наличие у человека сознания превращает его в самоорганизующуюся диссипативную структуру. Что это означает?

В отличие от человека предметы материального мира, включая растения и животных, не испытывают никаких желаний. По крайней мере, убедительных доказательств этого ученый мир пока еще не представил. Если не вдаваться в подробности, то путем несложных логических рассуждений можно прийти к выводу о том, что все желания человека в конечном итоге сводятся к желанию получить дополнительную порцию энергии.

Представим себе обычный электрический двигатель, который должен выполнять какую-то работу. Он не испытывает никаких желаний, в том числе и желания получить электрическую энергию, поскольку ему все равно вращаться или нет. Но если двигатель подключен к электрической сети, то, увеличив подачу энергии на него в два раза, он тоже увеличит объем выполняемой работы, правда, уже не два раза, а поменьше, скажем, раза в полтора, так как сила трения между деталями двигателя будет расти в геометрической прогрессии, т.е. нелинейно.

Совсем иную картину можно наблюдать при работе человека. В отличие от двигателя, человек имеет сознание, которое в свою очередь имеет потребности, например, потребность в деньгах. Если бы у человека не было потребности, скажем, в дополнительном заработке, если бы он работал бессознательно как электрический двигатель, то повышение эффективности и производительности труда в два раза стало бы возможно только при повышении заработной платы также как минимум в два раза. Однако увеличить эффективность труда или его производительность в два раза в некоторых случаях возможно и при значительно меньших издержках на оплату труда. В неживой природе, например, в том же двигателе этот «номер» не прошел бы, поскольку иное означало бы нарушение закона сохранения энергии. Поэтому человек, выражаясь языком синергетики, – система диссипативная, в отличие от бездушного и неразумного двигателя.

Очень похожую картину диссипативности можно наблюдать, если использовать средства негативного стимулирования производительности труда, как это уже имело место в нашей недалекой истории. Такое стимулирование было бы основано на включении у человека страха потерять определенные блага (оказаться уволенным, потерять надбавки, удобное время отпуска и т.д.). Однако разница между позитивным и негативным стимулированием оказалась бы весьма ощутимой, поскольку существует минимальный допустимый уровень лишения или ограничения прав и свобод человека. Этот минимальный уровень устанавливается либо в законодательстве, т.е. искусственно, либо же он является саморегулируемым в том смысле, что работодатель в рассматриваемом примере, вводя определенные штрафные санкции, может попросту остаться без персонала. Иначе можно сказать так: для негативного стимулирования существуют ограничения, позитивное стимулирование практически не знает границ. Границы позитивного стимулирования могут существовать только применительно к определенному средству (например, материальному стимулированию), однако выбор средств побуждения какого-либо поступка бывает очень разнообразным (например, моральное стимулирование может иметь формы благодарности, награждения ценным подарком, предоставлением дополнительных дней отпуска, присвоения почетного звания и т.д.).

Сказанное ни в коей мере не означает безграничности возможностей позитивного стимулирования в достижении определенной, социально полезной цели. Если опять же взять для примера трудовую сферу, то в результате повышения эффективности и производительности труда через какое-то время напряженной

работы эти работники начнут истощаться, меньше внимания уделять другим своим насущным потребностям. Желание получать увеличенную заработную плату постепенно сменялось бы желанием отдохнуть от работы, больше внимания уделить своему здоровью, близким и т.п. Конечно, можно уволить этих работников, «пресытившихся» высокими зарплатами, и пригласить новых. Процесс обновления рабочих мест может происходить довольно долго, однако при этом очень скоро упадет качество работ. Поэтому так важно установить правильные, реальные нормативы выработки и создать условия их выполнения.

В любом случае вариативность в выборе средств позитивного стимулирования в социально организованной системе оказывается выше по сравнению с возможностями негативного стимулирования. Если еще помножить это преимущество на диссипативность системы под названием «человек», то оно возрастает на порядок.

2. Позитивное стимулирование имеет такое важное преимущество, как высокая степень связи между поступком, в совершении которого заинтересован субъект управления, и наступлением соответствующих благоприятных последствий для объекта управления (человека). Если большинство правонарушителей совершают противоправное деяние в расчете на безнаказанность, то в сфере позитивного стимулирования ситуация прямо противоположна. Если неотвратимость юридической ответственности не более чем желанная цель даже по отношению к таким серьезным правонарушениям как уголовные преступления, то вознаграждаемость позитивного поступка имеет высокую степень вероятности. Более того, совершив правонарушение, человек во многих случаях стремится всячески уйти от ответственности, и, наоборот, совершив социально полезный поступок, он стремится заявить об этом во всеуслышание, т.е. довести сведения об этом до как можно большего круга лиц, «изобличить» себя.

Следовательно, позитивное стимулирование служит существенно более надежным средством связи между управляющей и управляемой системами, к которым, соответственно, можно отнести государство и его граждан, работодателя и работников, преподавателя и студентов и т.д. Этот момент очень важен для обеспечения надежной коммуникации между субъектом правотворчества и адресатами правовых норм, что в качестве побочного эффекта имеет большое воспитательное значение. Таким образом, позитивные стимулы оказывают определенное профилактическое, предупредительное влияние, удерживая адресатов правовых норм от совершения правоотклоняющихся поступков.

3. Страх перед наказанием, в большинстве случаев, вызывает большую активность человека, чем ожидание вознаграждения. Привыкание к наказанию, вызывающее уменьшение чувствительности к стимулированию, формируется у человека в значительно меньшей степени, чем привыкание к поощрению. Поэтому затраты государства и общества на негативное стимулирование, в большинстве случаев, меньше затрат на позитивное стимулирование. Таким образом при прочих равных условиях негативное стимулирование, как правило, более эффективно, чем позитивное, и субъект управления, опять же как правило, предпочитает негативное стимулирование позитивному.

На достижение социально полезного результата влияет множество факторов, в том числе и не зависящих от воли адресата правового предписания. Такими объективными факторами могут являться знание норм права и условий их реализации, состояние здоровья человека, свойства его человека, способности, навыки, квалификация и т.п. Если все объективные факторы благоприятствуют получению необходимого полезного результата, то этот результат зависит только от самого человека. Если какие-то объективные факторы не позволяют достигнуть общепризнанного полезного результата, то он не может быть получен независимо от активности лица и от его стимулирования. При этом условии любое стимулирование оказывается бесполезным и бессмысленным. В случаях, когда человек стремился к полезному результату, но по причинам, от него не зависящим, последний не достигнут, в связи с чем этот человек наказывается, возникает конфликтная ситуация между личностью управляемого субъекта и субъектом управления. Следовательно задача субъекта управления помимо установления стимулов состоит еще и в том, чтобы контролировать все объективные факторы, существенно влияющие на возможность получения необходимого результата. Но поскольку очень часто это оказывается невозможным или не зависящим от воли управляющего субъекта, то чтобы исключить возможность возникновения конфликтной ситуации, необходимо отказаться от применения более эффективного негативного стимулирования и применять менее эффективное, но бесконфликтное позитивное.

Количество объективных факторов, которые воздействуют на систему «объект – субъект» управления будет только возрастать. Это можно объяснить усложнением самой системы социальной регуляции, общественной жизни, увеличивающимся информационным потоком, обрушивающимся на человека и т.п. Поэтому значение позитивного стимулирования в праве будет только возрастать.

**Прохоров Владимир Николаевич,**  
студент 4 курса юридического факультета  
Поморского государственного университета имени М.В. Ломоносова

### ФЕНОМЕН ПРАВОВОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ

В наше время очень популярна идея массового использования правовых стимулов, норм-поощрений. Стимулы, которые пытается использовать законодатель, зачастую не имеют никакого эффекта, правовые нормы оказываются ничем не подкрепленными. Возникает естественное желание ввести ограничения, наказания, запреты, которые себя уже зарекомендовали, к которым люди давно привыкли. Так появляются те нормативные правовые акты, которые не соответствуют ни экономической системе, ни политическому режиму, ни общепризнанным правам человека. Между тем позитивное стимулирование не исчерпывается налоговыми послаблениями, разного рода наградами, а имеет гораздо более глубокое содержание.

Теория позитивного стимулирования в праве целиком и полностью основана на психологии конкретного человека – личности.

Поощрительная норма в современном праве есть ни что иное, как попытка достижения желаемого поведения субъекта права в конкретных правоотношениях в конкретный момент и в будущем. Ситуация, когда правовой стимул – побудительный фактор правомерного поведения личности продолжает оказывать положительное воздействие на общественные отношения и после его отмены является желанием любого нормотворца.

Научное обоснование эффекта поощрения одним из первых дал И.П. Павлов в начале 20 века. Разработанная им концепция классического обусловливания и методы выработки условных рефлексов, в частности, легли в основу бихевиоризма – американской науки о поведенческих проявлениях человека на основе зависимости реакций от стимулов.

Один из основоположников бихевиоризма Б. Скиннер утверждал, что поведение детерминировано, предсказуемо и контролируется окружением. Скиннер признавал два вида поведения: респондентное – стимулы предшествуют реакциям и автоматически вызывают их (по И.П. Павлову - обусловливание) и оперантное – организм действует на окружение, производя результат, который влияет на вероятность того, что поведение повторится. Подкрепление – ключевая концепция системы Б. Скиннера. Условные подкрепляющие стимулы (деньги, внимание, похвала) оказывают сильное влияние на человека. При этом Скиннер был противником аверсивных методов в контроле поведения (наказание, негативное подкрепление) и придавал особое значение контролю посредством позитивного подкрепления.

Используя подкрепления, субъектом соблюдается определенный режим вознаграждений, так как каждое действие подкреплять сложно. Периодически подкрепляемое поведение «угасает» намного медленнее, любой стимул теряет свой эффект, если его не подкреплять. Лучшим, по мнению Скиннера, является режим случайных интервалов, который выгодно отличается от фиксированного режима тем, что исчезает эффект временного спада непосредственно после получения вознаграждения (поскольку объект подкрепления осознает, что придется долго ждать следующего поощрения).

Таким образом, если мы хотим воспитать желаемое поведение, лучше всего начать с постоянных подкреплений, это наиболее эффективный вариант быстрой реализации изменения поведения. Для того, чтобы вариант поведения закрепился более основательно, бихевиористы советуют по истечении определенного периода времени перейти к периодическому режиму подкреплений.

Изучив вопрос «как поощрять?», можно перейти к вопросу «чем поощрять?». Данная проблема детально разработана в теории мотивирования и с успехом применяется в управлении персоналом. Мотивы человека напрямую зависят от его потребностей. Потребности конкретизируются в мотивах и реализуются через них. Обычно психологи объединяют потребности в отдельные группы. По Клейтону Альдерферу таких групп три: 1) потребность существования (безопасность, физиология); 2) социальные потребности (причастность, принадлежность, признание); 3) потребность развития (самовыражение, самореализация). Потребностью называют состояние нужды человека в определенных условиях, которых ему недостает для нормального существования и развития. Потребность как состояние личности всегда связана с наличием у человека чувства неудовлетворенности, связанного с дефицитом того, что требуется организму.

Мотив – это то, что принадлежит самому субъекту поведения, является его устойчивым личностным свойством, изнутри побуждающим к совершению определенных действий. Таким образом, потребность побуждает к активности, а мотив - к целенаправленной деятельности.

Для людей существует единая система мотивов, которая охватывает любые особенности каждого отдельного индивида. Выделяются основные мотивационные факторы:

- 1) Материальная выгода. Деньги для содержания дома и семьи. В наиболее крайнем случае потребность в заработке принимает гипертрофированную форму: «деньги ради денег».
- 2) Физические условия работы. Комфортность условий работы.

- 3) Структурирование. Потребность человека точно знать, что делать, в четкой инструкции, в определении ситуации, уверенность в завтрашнем дне.
- 4) Социальные контакты. Потребность в широком круге общения.
- 5) Взаимоотношения. Потребность в установлении длительных взаимоотношений, в коллективе.
- 6) Признание. Потребность в признании своих заслуг, в известности, в награждении.
- 7) Стремление к достижениям. Потребность в результатах, в достижении сложных целей.
- 8) Власть и влияние. Потребность человека руководить и оказывать влияние на окружающих.
- 9) Разнообразие и перемены. Необходимость постоянной возможности смены деятельности.
- 10) Креативность. Удовлетворение от творческой работы, заключающейся в придумывании нового и систематической разработке новых вариантов видения старого.
- 11) Самосовершенствование. Стремление к саморазвитию, желание обучаться.
- 12) Интересная и полезная работа. Получение удовольствия от интересной деятельности, потребность в принесении пользы людям.

Каждый индивид обладает определенным набором (сеткой) из этих 12 мотивов, некоторые из которых доминируют. Своеобразным типом мотивационной сетки обладает также отдельная социальная группа.

Подобными исследованиями пользуются современные управляющие (в том числе нормотворцы) в своей деятельности. Например, законодатель, используя мотивационный фактор «Материальная выгода», пытается воздействовать на деятельность «среднего коммерческого юридического лица», не учитывая «человеческого фактора». Реальным объектом воздействия являются конкретные люди, мотивы деятельности которых могут быть различны.

К сожалению, в процессе нормотворчества невозможен индивидуальный подход, но применяется вариант для правоприменителя оставления возможности использовать те или иные ресурсы по своему усмотрению в зависимости от ситуации. Это может происходить в рамках правоприменительных актов, договоров, локальных актов и пр., в рамках которых субъекты могли бы устанавливать наиболее приемлемые для них стимулирующие средства.

Многие из перечисленных мотивов не могут быть использованы на законодательном уровне, не в силу каких-то объективных причин, а лишь потому, что нет надежных и разработанных методик их подкрепления, нет практики использования. Возможно, законодателям стоит применить опыт современных частных компаний в управлении персоналом. Почему бы в государственных и муниципальных организациях не применять новейшие премиальные системы, которые значительно увеличивают производительность работников?

В правовых актах находит свое отражение поощрение только путем материального стимулирования. Его целью в праве является еще и «воспитание» субъектов. Сколь бы мы не уважали труды И.П. Павлова и его последователей, которые добивались обусловливания у животных посредством пищи, в процессе воспитания человека обязательным условием должны являться и нематериальные факторы.

Таким образом, правовое стимулирование как инструмент влияния на поведение людей используется слабо. Повышение уровня знаний в этой области законодателей, руководителей, управляющих могло бы значительным образом изменить ситуацию. К сожалению, серьезных исследований по этому вопросу крайне мало. Опыт показывает, что правильное использование подкрепления мотивов может значительно повысить производительность труда и лояльность власти, снизить уровень преступности, ускорить рост экономики, в целом добиться желаемого поведения человека в обществе.

**Бажуков Сергей Александрович,**  
студент 3 курса юридического факультета  
Поморского государственного университета имени М.В. Ломоносова

### **ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КАТЕГОРИИ «ПРАВОВОЙ СТИМУЛ»: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ НАУЧНЫХ ПОДХОДОВ**

Право представляет собой объективно необходимое социальное явление, имеющее своей целью упорядочение общественных отношений. В юридической литературе, посвященной проблемам социальной ценности права, отмечается, что право как эффективный и социальный регулятор обладает служебной, или, по иной терминологии, инструментальной ценностью, т.е. ценностью, выступающей в качестве инструмента, орудия, средства для разрешения практически значимых задач общества, удовлетворения интересов граждан. И именно инструментальный подход в правовой науке позволяет, как верно отмечает С.С. Алексеев, «предметно, конкретизированно раскрыть собственную ценность права, абсолютность и приоритет правовых начал в обществе, силу духа права».

В связи с этим проблема юридических средств (в том числе правовых стимулов), их своевременного и качественного совершенствования в правотворческом и правореализационном процессах является актуальной, научно и практически значимой. Без ее должного разрешения невозможно в полной мере раскрыть весь регулятивный потенциал права.

Юридические средства составляют определенную систему правовых явлений (правовой инструментальной). В соответствии с критерием по информационно-психологической направленности все юридические средства классифицируются на стимулирующие и ограничивающие.

Стимулирующие юридические средства общепринято именовать «правовыми стимулами». Между тем категория «правовой стимул» до сих пор обстоятельно не изучена. Научная разработанность данной темы, несмотря на значительное увеличение внимания в последнее время, остается недостаточной и по преимуществу имеет поверхностный характер. Под ней понимаются разные правовые явления без определенных смысловых границ, без четкого выделения сущностных характеристик. А существенные изменения в общественной жизни, имевшие место в последние десятилетия, обуславливают объективную необходимость качественного изменения всего механизма правового регулирования, усиления роли стимулирующих юридических средств. Всё это определяет потребность в тщательном анализе данной категории, прежде всего на уровне общей теории права.

Этимологически слово «стимул» в переводе с латинского языка означает остроконечная палка, которой погоняли животных, стрекало. Современное понимание «стимула» дано в Толковом словаре русского языка Ушакова, где он определяется как побуждение к действию, побудительная причина поведения, создающая благоприятные условия для чего-либо. Но так как рассматриваемая категория носит междисциплинарный характер, в понятийном аппарате различных наук она приобретает разнообразные смысловые оттенки.

Так, например, в физиологии и психофизиологии понятие «стимул» тождественно понятию раздражения, вызывающее реакцию. Это побуждение, эффект которого опосредствован психикой человека, его взглядами, чувствами, настроением, интересами, стремлениями и т. д.

В российской энциклопедии по охране труда стимул определяется как побудительная причина поведения работников, заинтересованность в совершении чего-либо, как один из способов управления поведением персонала.

Таким образом, очевидно, что проблема стимулирования социально полезного поведения является фундаментальной по своей теоретической и практической значимости: она исследуется в социологии, экономике, психологии, праве. Основной внеюридический аспект изучения этой проблемы – сфера трудовой деятельности и распределения социальных благ. Следует отметить, что общенаучные подходы во многом не применимы к определению «правового стимулирования».

Понятие «правовой стимул» нельзя смешивать с психологическим и физиологическим определением «стимула». Правовое стимулирование – это не всякое внешнее воздействие, а лишь информационно-целенаправленное, предполагающее сознательное изменение поведения субъекта в юридической сфере. Также и обывденный смысл слова «стимул» как синонима любого внешнего толчка не соответствует категориальному статусу исследуемого предмета. Правовыми стимулами можно считать только такие побудительные причины, которые направляют процесс к осуществлению определенной цели и носят прескриптивный характер. Соответственно, правовые стимулы – это не предметы, не психологический климат на предприятии, а информационно-юридические средства.

В Юриспруденции правовые стимулы первоначально анализировались преимущественно на отраслевом уровне и лишь затем стали предметом изучения общей теории права.

В науке трудового права, где стимулы рассматриваются наиболее основательно и последовательно, их определяют как самостоятельные позитивные средства (поощрения, льготы, надбавки и т.п.), участвующие в правовом регулировании трудовых отношений наряду с мерами принуждения.

В сфере гражданского и хозяйственного права стимулы в основном исследуются в качестве средств воздействия на имущественные отношения, обеспечения обязательств, исполнения договоров, мер, способствующих совершенствованию хозяйственной деятельности.

В науке уголовного, уголовно-исполнительного права, криминологии стимулирование рассматривается зачастую в форме устранения либо смягчения потенциального или реального уголовно-правового обременения, расценивается как средство исправления осужденных, как перспективное направление совершенствования предупредительной работы.

В административном праве стимулирование изучается в основном как метод государственного хозяйственного управления, средство развития инициативы управляемых, в качестве института поощрения.

Однако данные сугубо отраслевые представления о рассматриваемой категории при попытке определить общетеоретическую дефиницию «правового стимула» создают определенные трудности. В связи с чем различные правоведы используют многообразные подходы к его пониманию.

Но прежде чем перейти к их рассмотрению и детальному анализу, необходимо обратить внимание на два принципиальных момента.

Во-первых, некоторые авторы, рассматривающие вопросы правовых стимулов и отдельных форм их проявлений, как представляется, необоснованно видят в стимулах лишь субъективный (внутренний) фактор. Стимул, а тем более правовой, в отличие от мотива, выступающего, действительно, в качестве внутренней побудительной причины, фактор внешний, воздействующий на субъекта извне. Он формализован, находится в законах и иных правовых актах.

Во-вторых, в литературе сложилось мнение, согласно которому стимулом можно назвать лишь такое средство, которое уже осознано и стало руководством к действию. Так Щербак Ф.Н. утверждает, что «внешний объект становится стимулом только тогда, когда он, непременно отразившись в чувственных или умственных образах, в то же время реально затрагивает потребности и интересы личности». Думается, это не совсем точно. Да, действительно, правовые стимулы устанавливаются для того, чтобы они действовали, осознавались и побуждали людей к определенным поступкам. И, тем не менее, даже закрепленное в законодательстве средство (например, поощрение), которое еще не осознано и не побуждает к определенному поведению, в котором заинтересовано общество, тоже можно назвать стимулом, пусть и в формальном смысле. Если стимул не действует, то его следует определять как недействующий, неэффективный, «мертвый» стимул, но никак не лишать его обозначенного категориального статуса. Как представляется, дополнительным и неопровержимым аргументом в пользу приведенной точки зрения является общеизвестная аналогия, в соответствии с которой та или иная норма права оттого, что она не действует, не перестает быть нормой права (пусть даже и недействующей, неэффективной, «мертвой»).

Наибольшее распространение в юридической литературе получили два научных подхода к определению категории «правовой стимул», согласно которым данное юридическое средство рассматривается с широких (социологических) и узких (информационно-психологических) позиций.

В широком смысле к правовым стимулам относят как позитивные (субъективные права, льготы, поощрения и др.), так и негативные (запреты, обязывания, ответственность) правовые средства.

Рассматриваемый подход по сути дела отражает роль стимулов в социальном механизме действия права, когда возникает необходимость рассмотреть соотношение факторов, с одной стороны, способствующих достижению целей управления (стимулов), а с другой - мешающих этому процессу (препятствий, тормозов). В связи с чем важным представляется уточнение Оксамытного В.В., который отмечает, что только те из правовых средств, которые способствуют поставленной перед действием права цели направления поведения людей в правомерное русло, могут выступать в качестве правовых стимулов.

В данном случае мотивационный аспект действия права не главный, от него абстрагируются. На первое место в понимании стимула выходят не конкретные мотивационные моменты - субъективная сторона поведения, а результат правового воздействия - правомерное поведение как объективная сторона. Ведущей является проблема достижения целей управления - упорядочение развития системы. Поэтому выступающие на информационно-психологическом уровне и положительные (дозволения, льготы, поощрения), и отрицательные (обязанности, запреты, наказания) средства на уровне социального действия права приобретают характер позитивных средств, так как призваны содействовать реализации намеченных задач - заданному поведению. Механизм этого содействия сам по себе не отрицается, но и во внимание не берется.

В соответствии же с информационно - психологической (мотивационной) позицией правовые стимулы представляют собой лишь позитивные средства (дозволения, льготы, привилегии, иммунитеты, надбавки, доплаты, компенсации, поощрения и т.п.) и не должны включать средства негативные (запреты, обязанности, приостановления, меры пресечения, лимиты, меры принуждения и т.п.), которые относятся к правовым ограничениям, как ко второй стороне управленческого процесса.

Самый последовательный сторонник указанного понимания рассматриваемой категории профессор А.В. Малько подвергнул всестороннему и глубокому анализу рассматриваемый правовой инструмент в механизме правового регулирования, результатом чего явилось издание монографии, посвященной данному вопросу. В данной работе он исследовал «правовые стимулы» и «правовые ограничения» как парные категории, взяв за основу метод двоичности информации. В более ранних работах этого же правоведа высказывалась идея о парности категорий «стимулирование - торможение», от которой, однако, он вынужден был отказаться вследствие неоднозначности в области категориального статуса понятия «торможения» в пользу более научнообоснованной пары «стимулирование - ограничение».

В своей работе с помощью указанного метода А.В. Малько сумел «развести» такие диалектически связанные юридические средства, как стимулы и ограничения, показывая их различное предназначение в правовом воздействии на сознание субъектов. Он указывал, что правовые ограничения в отличие от правовых стимулов выполняют тормозящую роль, сдерживают правовую активность индивида, они воздействуют на него посредством сужения объема возможностей, через отрицательную мотивацию и принудительные меры.

Между тем А.В. Малько отмечает, что важно видеть всю гамму взаимопереходов, все богатство взаимодействий стимулирующих и ограничивающих факторов в праве. «Если рассматривать отдельно взятый правовой стимул, то он включает в себя как собственно стимул, так и определенные ограничивающие моменты, что выступает его дополнительным побочным эффектом», - пишет А.В. Малько. И с ним трудно не согласиться. Например, поощрительные средства, установленные в трудовом законодательстве (ст. 191 Трудового кодекса РФ), развивают активность субъектов в позитивном русле, исключая возможность развития тем самым во многих других направлениях. Та же премия, как материально-правовой стимул, побуждает к одним отношениям и одновременно блокирует другие. Ограничивающие моменты выступают

здесь в роли гарантий осуществления правового стимула, входят в стимулирующий процесс и носят также позитивный характер, ибо действуют, не угрожая, не применяя силу, а увлекая, обещая, заинтересовывая. Отсюда и сочетание общественных интересов с интересами индивида строится на непринужденной основе с помощью положительных мотивационных средств.

Следует отметить, что данная позиция нашла множество сторонников среди правоведов.

В юридической литературе также можно встретить и иной подход к пониманию сущности рассматриваемого юридического средства. Правовые стимулы подчас понимают слишком узко, связывая их только с поощрениями. Последние рассматриваются как «форма и мера юридического одобрения добровольного заслуженного поведения, в результате чего субъект вознаграждается, для него наступают благоприятные последствия». Данному факту способствует и то, что в Словаре синонимов русского языка понятие «стимул» определено как тождественное «поощрению».

Нет сомнения, что в правовом поощрении заложен наиболее мощный стимулирующий потенциал. Однако это вовсе не означает, что только поощрительные меры могут приобретать статус стимулирующих. Всё богатство стимулирующих средств в правовом регулировании нельзя сводить только к поощрению, это тем самым приводит к отрицанию стимулирующих возможностей таких юридических инструментов, как субъективные права, законные интересы, льготы, привилегии, правовые иммунитеты и др.

В процессе осуществления анализа предмета исследования настоящей статьи особый интерес вызвало определение правового стимула, данное Мирошник С.В. в диссертации на тему теории правового стимулирования. Согласно ее позиции, правовой стимул «есть закрепленная в норме права публичная возможность лица удовлетворить потребности и интересы путем использования своего субъективного права и (или) исполнения юридических обязанностей, а также получить награду в виде различных материальных и иных благ, как закономерное следствие правомерного поведения, превышающего обычно предъявляемые требования».

Данное определение не вписывается ни в одно из вышеуказанных представлений о рассматриваемом явлении. В указанной дефиниции автор, имея целью наиболее полно раскрыть сущностные характеристики рассматриваемого явления, на наш взгляд, «перегрузил» определение излишними деталями и необоснованно размыл границы данной правовой категории. Во-первых, вызывает нарекания сконструированное автором словосочетание «удовлетворить потребности и интересы». Использовать категории потребность и интерес через сочинительный союз «и» в данном случае некорректно. Интерес есть форма осознания субъектом своих потребностей, их реального проявления. В связи с этим в любых правоотношениях (в том числе и в стимулирующих) происходит удовлетворение именно интереса управомоченного лица, но никак не потребности. Во-вторых, из смысла данной дефиниции вытекает, что формами проявления правовых стимулов выступают субъективные права и юридические обязанности, а также поощрения (значительная часть данного определения по сути раскрывает именно последнюю форму проявления стимулов в ущерб другим). Данное обстоятельство, по сути, означает отказ автора от надления таких юридических средств, как льготы, привилегии, законные интересы статусом стимулирующих и в свою очередь надление юридической обязанности (негативного правового средства) обозначенным статусом.

Таким образом, на наш взгляд, наиболее научно обоснованным следует признать информационно-психологический подход к пониманию категории правовой стимул. Он позволяет наиболее полно выразить сущность, назначение и содержание такого многогранного явления, как правовой стимул. Вместе с тем и социологический подход в определенной степени также приемлем. С его помощью можно взглянуть на проблему более широко, без учета мотивационной составляющей.

Аккумулировав вышеизложенные позиции, правовой стимул можно определить как правовое побуждение к законопослушному деянию, создающее для удовлетворения собственных интересов субъекта режим благоприятствования.

Как представляется, наиболее общие признаки реализации правовых стимулов заключаются в следующем:

1) они связаны с благоприятными условиями для осуществления собственных интересов личности, так как выражаются в обещании либо предоставлении ценностей, а иногда в отмене либо снижении меры лишения ценностей (например, отмена или снижение меры наказания есть стимул);

2) они сообщают о расширении объема возможностей, свободы, ибо формами проявления правовых стимулов выступают субъективные права, законные интересы, льготы, привилегии, иммунитеты, надбавки, доплаты, компенсации, поощрения, рекомендации;

3) выражают собой положительную правовую мотивацию;

4) направлены на упорядоченное изменение общественных отношений;

5) предполагают повышение позитивной активности.

Не менее важно также, что правовой стимул связан и с реализацией общественных интересов, общегосударственных целей, что нашло свое отражение в первой части его определения: «правовое побуждение к законопослушному деянию...»

Из приведенных сущностных характеристик вполне ясным представляется и назначение правовых стимулов. Они призваны способствовать достижению целей правового регулирования, формируя мотивационные механизмы правомерного поведения субъектов, обеспечивая и гарантируя законное и справедливое удовлетворение их интересов.

Подводя итог, следует отметить, что в практической деятельности, несмотря на все преимущества данного юридического средства в деле оптимизации механизма правового регулирования, законодатель продолжает отдавать явный приоритет правовым ограничениям, используя правовые стимулы по «остаточному принципу». Соответственно, одним из направлений общественных преобразований должно стать формирование качественно нового характера правового регулирования общественных отношений, основанного на правовом стимулировании позитивными правовыми средствами социально-полезного поведения. Именно через усиление правового стимулирования может повышаться ценность и роль самого права, что неизбежно должно сказаться как на уровне правосознания и правовой культуры общества, так и на его жизнедеятельности.

В связи с чем, при осуществлении государственной деятельности уполномоченным субъектам необходимо иметь верное понимание такого многогранного феномена как правовой стимул, уметь точно «диагностировать» его сущность.

**Плотников Андрей Анатольевич,**

кандидат юридических наук,

заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин

Поморского государственного университета имени М.В. Ломоносова

#### **К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ СИСТЕМЫ «СЕВЕРНЫХ» ГАРАНТИЙ И КОМПЕНСАЦИЙ**

В настоящее время сохраняется напряженной социально-экономическая ситуация в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. По-прежнему нет ясности относительно путей развития северных территорий, нет единого взгляда на содержание и цели государственной политики на Севере и в Арктике. Правильнее будет сказать, что эта политика отсутствует, а это препятствует эффективному использованию богатого потенциала региона, решению многих других задач.

Север - это жизненно важная субнациональная зона страны, богатая природными ресурсами, с ярко выраженной спецификой социально-экономического развития, с особо неблагоприятными природными условиями для жизни населения, с характерным комплексом климатических воздействий на человека, технику, сооружения (т. е. на все компоненты целостной системы освоения ресурсов), испытывающая прямое и опосредованное негативное воздействие экстремальных природных и экономико-географических факторов на процессы хозяйственного освоения.

Территория районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей превышает 60% площади России. В районах Севера России проживают 10,7 млн. человек, что составляет приблизительно 8% всего населения страны, из них около 300 тыс. человек принадлежат к коренным малочисленным народам Севера.

Север России относится к промышленно развитым регионам страны. На долю северных регионов приходится почти 60% совокупного производства ВВП, 17% валового выпуска продукции промышленности, почти 1/3 инвестиций в основной капитал и почти 60% экспорта природно-сырьевых и топливно-энергетических ресурсов. Прогнозные ресурсы, запасы промышленных категорий стратегических видов минерального сырья и их добыча, осуществляемая в районах Севера, составляют основную часть минерально-сырьевой базы и промышленного производства Российской Федерации.

При этом нельзя забывать о том, что условия хозяйствования, развития экономики и социальной сферы в северных регионах имеют свою специфику и значительно отличаются от условий в других регионах страны.

В связи с этим остановимся на некоторых актуальных и острых проблемах, которые сдерживают нужную динамику, снижают скорость и качество социального развития территорий и организаций, относящихся к российскому Северу, и которые надо решать с учетом имеющегося мирового опыта.

На первый план встает проблема организации оплаты труда. Основное назначение районных доплат — компенсировать различия в стоимости жизни из-за специфических условий северных регионов, прежде всего природно-климатических, социально-экономических и медико-биологических, которые не характерны для других территорий. Однако при существующем принципе распределения коэффициентов (в процентах от должностного оклада) люди, живущие и работающие в одинаковых климатических условиях, сегодня получают различные по величине (в рублях) выплаты на данную компенсацию. Причем эти различия до-

стигают десяти и более раз. Они существенно зависят от размера оклада, т.е. квалификации, должности, профессии и т.д. Фактически при едином районном коэффициенте, выраженном в процентах, люди одного и того же региона имеют различные возможности для компенсации дополнительных расходов, связанных с отмеченными особенностями данной территории.

У высокооплачиваемых работников за счет высоких размеров районных доплат становится неоправданно большой частью совокупного дохода, не связанная с результатами труда, что в целом снижает стимулирующую роль заработной платы.

Более обоснованным был бы вариант введения единых выплат в абсолютных размерах (в рублях) для отдельных районов страны, где они необходимы, независимо от должностного оклада работника. Возможно, районный коэффициент в этой связи следует привязать не к зарплате, а к прожиточному минимуму в стране, в данном регионе либо, например, к минимальному размеру оплаты труда или какому-нибудь другому стабильному показателю.

Такая методика образования районных надбавок могла бы стать одним из способов сближения доходов различных слоев населения, повышения минимальных размеров заработной платы. Она более целесообразна и приемлема также с точки зрения работы трудовых коллективов в условиях рынка, расширения самостоятельности предприятий в выборе форм и систем оплаты труда, поскольку при этом должностные оклады, являющиеся базой для начисления районных надбавок при существующем принципе их расчета, могут не применяться.

Кроме того, выплата одинаковых размеров районных надбавок должна распространяться на всех без исключения работников, проживающих в данных регионах, независимо от отраслей. При начислении заработной платы надо максимально учитывать трудовой вклад, квалификацию, опыт и другие качества работника. Стимулирующая роль заработной платы должна быть высокой – в этом одна из ее основных функций. Что же касается районных доплат, то это, как уже отмечалось, не стимул. Основное и главное их назначение – компенсировать повышенную стоимость жизни людей, живущих в северных регионах.

Федеральная политика в отношении северных регионов должна способствовать более полному и рациональному использованию природных богатств Севера для обеспечения внутренних потребностей производства и формирования валютных ресурсов страны. Но нам не следует забывать, что самый востребованный фактор производства – это трудовые ресурсы.

Эффективность экономических реформ в России напрямую зависит от перераспределения трудовых ресурсов страны исходя из ее экономических интересов. В связи с этим необходимо решить проблемы формирования в районах Севера постоянного населения, а это одна из важнейших характеристик трудовых ресурсов. И сегодня довольно остро стоит проблема создания условий для закрепления квалифицированных кадров и выезда трудоспособных лиц с территорий Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

Удовлетворить спрос всех потенциальных мигрантов, опираясь только на механизмы безвозмездных субсидий, жилищных сертификатов, невозможно. И с точки зрения национальных интересов России это было бы неправильным решением. Пора задуматься над решением задачи не только по отселению с Севера, но и о том, как создать и сохранить потенциал квалифицированных кадров, желающих продолжать работать или приехать на Север на работу.

Сегодня в «западне» оказались и люди, и предприятия. Большинство организаций – градообразующие, многие из них до сих пор несут на себе груз социальных и коммунальных обязательств. Никто не отрицает тот факт, что промышленность в условиях Севера неизбежно сопряжена с высокими издержками и только широкое применение современных технологий может сделать ее конкурентоспособной. Однако замена устаревшего оборудования влечет за собой многократное сокращение рабочих мест и соответственно серьезные социальные и политические последствия. Многие крупные компании учитывают этот фактор, а вот влияние государства на данную проблему почти отсутствует. Политика государства по отношению к «Северам» не только не эффективна, но и крайне непоследовательна. С одной стороны, Правительство считает необходимым переселять людей с Севера, т.к. содержать слишком накладно, с другой – постоянно недофинансирует программу переселения.

Одна из серьезнейших проблем социального развития северных регионов связана с районированием. Здесь много спорных и дискуссионных вопросов, которые обсуждаются учеными и практиками разных стран.

Сегодня очевидно, что установленный более 50 лет назад объективный фактор дифференциации, выделяющий северные территории страны по климатическому признаку, явно недостаточен. Для фактического и полного определения правового статуса той или иной северной территории необходимы и другие факторы, которыми могут являться экономические и социальные условия, факторы, определяющие риск проживания именно на конкретной территории, транспортная доступность северной территории, плотность населения и прочее.

В современной методике районирования Севера необходимо учитывать в комплексе и природно-климатические, и социально-экономические, и методико-биологические факторы.

Лишь установив определенные признаки, свидетельствующие о негативном воздействии на организм человека и дискомфорта его проживания в определенном северном регионе, можно говорить о право-

вых гарантиях и компенсациях, которые призваны уравнивать права работников этих территорий с правами работников, выполняющих работы в других территориях, являющихся более благоприятными.

Один лишь объективный фактор дифференциации, учитывающий географическое расположение территории, не отвечает потребностям времени. Назрела крайняя необходимость не расширять, но углублять дифференциацию норм трудового права, учитывая все факторы особенностей каждой северной территории в их совокупности. Лишь тогда можно говорить о равных и справедливых правах всех работников.

В соответствии со ст. 7 Конституции РФ Россия является социальным государством, деятельность которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека. Установление государственных гарантий - один из способов реализации политики государства в данном направлении.

Если нынешняя система государственной поддержки северян устарела, необходимо обосновать новую систему, приемлемую как для населения северных территорий страны, так и для государства. При этом шагом к реформированию должно быть не освобождение государства от обязанности предоставления гарантий и компенсаций работникам северных территорий. В обосновании правовых гарантий и компенсаций должны лежать проверенные и научно подтвержденные доказательства, свидетельствующие об экстремальных условиях работы и проживания в определенной территории. Для решения такого важного вопроса необходимо определить правовой статус каждой северной территории, на основании которого на государственном уровне установить объем правовых гарантий и компенсаций. Поскольку большая часть России относится к северным территориям, необходимо выделить из них наиболее экстремальные для работы и проживания не только по природно-климатическому расположению, но и по другим факторам, определенным в совокупности для каждой отдельно взятой территории. При этом возможен следующий вариант реформирования всей системы предоставления правовых гарантий и компенсаций:

- определить правовой статус каждой северной территории с учетом экономического, географического, социального факторов, фактора народонаселения, риска для проживания, отдаленности и труднодоступности и других факторов;

- на основе собранных данных создать Перечень северных территорий, определив самые экстремальные с наибольшим объемом правовых гарантий и менее экстремальные с наименьшим объемом правовых гарантий;

- исключить из Перечня северные территории, которые не соответствуют требованиям, установленным к их правовому статусу как северной территории;

- произвести перераспределение высвободившихся средств определенным северным территориям. При этом государственные гарантии и компенсации получают те территории, которые по своему положению, определенному правовым статусом, действительно являются дискомфортными для выполнения работ.

Согласно ст. 15 Конституции РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Положение указанной статьи подтверждено во второй главе Конституции, посвященной правам и свободам человека и гражданина, в которой ст. 17 признает и гарантирует права и свободы, закрепленные не только Конституцией РФ, но и международными нормами права.

Исключение из единой государственной системы правовых гарантий и их дифференциация по источнику финансирования привела к дискриминации большинства работников северных территорий, поскольку объем, условия и порядок предоставления правовых гарантий с 1 января 2005 года различны, несмотря на производство работ в одних и тех же северных экстремальных условиях.

Гарантии трудовых прав работников закреплены в Конституции РФ, а также в различных международных актах, в том числе в Декларации МОТ «Об основополагающих принципах и правах в сфере труда», которая призывает государства - участники МОТ уделять основное внимание наименее защищенным гражданам и соблюдать основополагающие права, одним из которых является недопущение дискриминации в области труда и занятости. Нашей страной в 1961 году ратифицирована Конвенция № 111 «О дискриминации в области труда и занятости» 1958 года, которая обязывает государства определить и проводить национальную политику, направленную на поощрение равенства возможностей в отношении труда и занятости с целью искоренения всякой дискриминации, определяя ее как:

- всякое различие, недопущение, предпочтение, проводимое по признаку расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, национального происхождения или социальной принадлежности, приводящие к уничтожению или нарушению равенства возможностей или обращения в области труда и занятости;

- всякое другое различие, недопущение или предпочтение, приводящее к тем же результатам.

Исходя из общепринятого толкования Конвенции № 111, запрещена не только прямая дискриминация, устанавливающая откровенно дискриминационные положения, но и косвенная, возникающая как объективное последствие мер, которые устанавливаются и применяются для всех категорий работников без каких-либо различий. Отдельные конвенции и рекомендации МОТ о равенстве в сфере труда относятся к определенным категориям работников: мигрантам, лицам с семейными обязанностями, морякам, представителям коренного населения, призывая обеспечить одинаковые возможности в сфере труда. Целью их

является учет специфических особенностей, исключающих возможность в равной мере с другими гражданами осуществлять свое право на труд. Совершенно очевидно, что не могут быть учтены все особенности труда разных категорий работников в международных актах, но установленный принцип позволяет самому государству с помощью правовых норм реализовать предоставленное право. При этом каждое государство само определяет, какие факторы должны быть положены в основу этого особого регулирования, какие работники нуждаются в нем и почему.

В трудовом праве присутствуют общие нормы, которые рассчитаны на применение к типичным трудовым отношениям с точки зрения их значения для общества, условий, в которых они складываются, и субъектов этих отношений, а также специальные нормы, призванные учесть те или иные особенности трудовых отношений. Это составляет дифференциацию норм трудового законодательства. Любая дифференциация в правовом регулировании трудовых отношений связана с учетом объективных особенностей процесса труда, общественных трудовых отношений, складывающихся в условиях, отличающихся от обычных. Именно с помощью специальных норм государство и призвано обеспечивать равные условия труда и занятости.

Между тем, на сегодняшний день законотворческая деятельность государства не создает равных условий для выполнения трудовых функций в различных районах страны, исключает объективную дифференциацию из сферы государственного регулирования большей части трудовых отношений, приравнивая труд в экстремальных условиях Севера к труду в районах с благоприятными климатическими условиями.

Законом № 122-ФЗ в отношении лиц, работающих на Севере, допущена также дискриминация по признаку принадлежности к организации и источнику ее финансирования. Если работнику организации, финансируемой из федерального бюджета, гарантируется почти полный перечень действовавших ранее северных льгот и компенсаций, то работникам других организаций размер, условия и порядок компенсации устанавливаются соответственно органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, работодателями.

Существуют и другие проблемы, в том числе и институционального характера, решение которых может поднять эффективность государственной поддержки регионов Севера. К одной из таких проблем можно отнести отсутствие в стране единого государственного органа по проблемам Севера.

Решение проблем Севера невозможно без активного участия государства в лице отраслевых министерств и ведомств, разрабатывающих и реализующих соответствующие целевые программы. Необходима также координация их деятельности, в лице специализированного органа. До формирования нового состава федеральных органов исполнительной власти таким координирующим органом был Государственный комитет Российской Федерации по делам Севера.

В поиске направлений и путей «северной» политики большое значение имеет также использование зарубежного опыта. Тезис о том, что помощь государства в решении вопросов экономического и социального характера является основополагающим фактором устойчивого развития и освоения «северных территорий», имеет ключевой характер в формировании соответствующей региональной политики стран зарубежного Севера.

Следует согласиться с мнением А.Д. Корчак и Е.А. Корчак, что, несмотря на значительные успехи зарубежных стран, имеющих «северные территории», в поддержании экономического роста, занятости, развитии государственных систем социального обеспечения, проблемы государственной поддержки социально уязвимых категорий граждан остаются и у них актуальными. Определяющими факторами здесь являются растущая безработица и увеличение ее продолжительности. С целью улучшения благосостояния населения данные страны проводят политику сбалансированного развития территорий по всей стране в сочетании с необходимостью решения проблем удаленных северных территорий. Для реализации региональной политики производится дифференциация территорий.

Продуктом такой дифференциации является выделение отдельных административно-территориальных единиц в целом и их групп (северные провинции Канады, губернии северной Норвегии), а также части северных административных единиц - губерний, муниципалитетов, объединенных в «субсидируемые территории» типов А и В (Швеция), либо «северных территорий» (Финляндия). Примерами частей стран, выделяющихся своим северным статусом, могут служить Аляска (с особым режимом ресурсного траста), Шпицберген (Норвегия, с самостоятельным бюджетом), самоуправляемая Гренландия (Дания).

Например, Аляска является северным американским штатом, экономика которого основывается, прежде всего, на добывающих, сырьевых отраслях. Несмотря на то, что месторождения нефти, дававшие прежде 90-100 млн. т. «черного золота», постепенно истощаются, уровень жизни населения повышается. Средства, обеспечивающие стабильность экономики, повышение уровня жизни и сохранение специальных привилегий, образуются путем перераспределения прибылей, получаемых владельцами базовых, сырьевых отраслей: всего на Аляске фирмы отчисляют в федеральную и региональную казну, а также на социальные нужды по другим каналам до 50% своих доходов.

Как отмечают Е.А. Корчак и А.Д. Корчак, власти штата Аляска способствуют формированию постоянного населения: на территории штата действуют дополнительные пособия для пенсионеров (около 250

долл. в месяц), а также функционируют специально созданные для них пансионаты и санатории. Помимо этого, каждому американцу, прожившему на Аляске более полугодом, каждые шесть месяцев выплачивается по 1000 долларов. На Аляске 70% услуг в системе здравоохранения предоставляется за счет государства (54% в среднем по США), а 40% учащихся обучаются в колледжах бесплатно (23% в среднем по США), население полностью освобождено от региональных и местных налогов.

На Аляске действуют сберегательный фонд (Постоянный фонд Аляски) и стабилизационный (Конституционный бюджетный резервный) фонд. Первый фонд учрежден в 1976 г. как трастовый для будущих поколений с целью создания инвестиционной базы, обеспечивающей доходы для будущих поколений, когда запасы нефти истощатся. Фонд формируется за счет 25% отчислений, получаемых штатом Аляска от всего объема платежей за использование минеральных ресурсов. Часть доходов фонда выплачивается в виде дивидендов всем гражданам штата Аляска (например, в 2003 г. 1107 долл. США на человека), а остальная сумма идет на реинвестирование с целью компенсации снижения реального объема фонда из-за инфляции и увеличение капитала фонда. Средства фонда находятся в управлении Корпорации Постоянного Фонда Аляски.

Второй фонд создан в ответ на резкое падение цен на нефть в конце 80-х гг. XX века и, как следствие, - сокращение государственных расходов и спад в экономической активности, т.е. целью фонда является компенсация падения в доходах бюджета штата. Объем доходов фонда определяется ежегодно Конгрессом штата как часть налоговых доходов и доходов фонда от инвестиций. Объем дивидендов фонда на каждого жителя, например, в 2004 г. составил 919 долл. США.

Политика США в области обеспечения прав коренных малочисленных народов осуществляется через институциональные механизмы, основным из которых является возвращение аборигенным сообществам права на распоряжение территориями традиционного природопользования и их ресурсами. Права коренных жителей включают права на земли; финансовые выплаты как компенсации за прошлое использование земель, принадлежавших коренным народам; преимущество коренных народов при определении прав на охоту и рыбалку.

В Канаде население прибывает на северные территории в основном на временные поселения с надеждой на высокий заработок, поэтому предприятия отдают предпочтение экспедиционному методу организации работ (рабочая сила набирается на определенный период) или вахтовому методу (с посменным пребыванием работников на производстве при постоянном месте жительства за пределами Севера). Если же необходимо закрепить определенный контингент рабочих на Севере на длительный срок, государство и частные предприятия развивают социальную инфраструктуру, а не повышают денежные выплаты за работу в районах с суровыми климатическими условиями (в северных территориях). В Канаде действует Положение об изолированных населенных пунктах, в котором определены дополнительные льготы и надбавки сотрудникам государственных организаций, работающим в различных регионах Арктики и Севера Канады. Положение является частью коллективного соглашения между сторонами, входящими в Национальный объединенный Совет (представители Министерства финансов и профсоюзов).

Региональная политика Канады имеет социально-трансфертное направление, предполагающее прямые финансовые выплаты регионам компенсирующего характера. В Канаде существует здравоохранительный трансферт и социальный трансферт. Здравоохранительный трансферт имеет денежную и налоговую составляющие. Причем, налоговая предусматривает снижение федеральных налоговых ставок на личные доходы населения, налог на прибыль компаний, что дает возможность провинциям увеличить процент налоговых отчислений на эту величину и получить дополнительные поступления в казну провинций и территорий. Социальный трансферт направлен на поддержание программ образования, социальной помощи и социальных услуг.

Региональная политика скандинавских стран включает меры по развитию бизнеса и экономики: большое внимание уделяется понятию равенства (обеспечению сбалансированного развития регионов по всей стране) в сочетании с необходимостью решать проблемы удаленных северных территорий. В этих странах выделяются два основных направления политики государственной поддержки регионов; социально-трансфертное, предполагающее прямые финансовые выплаты компенсирующего характера регионам, и инвестиционное, проявляющееся в поощрении финансовых вливаний для поддержания экономической активности путем обеспечения льготами заинтересованных инвесторов в виде льготных займов, прямых субсидий, специального налогового режима.

В Финляндии основными направлениями региональной политики являются выравнивание уровня социально-экономического развития, обеспечение экономического роста и повышение занятости населения. Здесь действует Закон о региональном развитии от 1994 года, определяющий три основные цели региональной политики: сбалансированное развитие, независимое экономическое развитие регионов, создание новых рабочих мест. Для достижения этих направлений Закон требует, чтобы региональная политика сосредоточила свое внимание на: улучшении условий жизни и доступности основных видов услуг; наличии инфраструктуры, необходимой для регионального развития; улучшении условий работы фирм и

создании новых рабочих мест. Региональная политика Финляндии имеет инвестиционное направление: поддержка малого и среднего бизнеса в виде субсидий на финансирование инвестиций проектов в «зонах развития» (в северной части Финляндии до 30% стоимости проекта).

Региональная политика Норвегии имеет рентное направление: с 1990 г. здесь действует Государственный нефтяной фонд, необходимость создания которого была обусловлена старением населения и снижением объемов добычи нефти. Фонд является одновременно сберегательным и стабилизационным и обеспечивает стабильность бюджетной сферы в долгосрочном периоде. Условием поступления средств в фонд является достижение профицита государственного бюджета. Сумма размеров отчислений в фонд определяется парламентом страны в рамках общего бюджетного процесса. Порядок использования средств фонда аналогичен механизму накопления средств. Правительство запрашивает у парламента разрешение на использование средств как для краткосрочных целей (компенсация падения доходов бюджета), так и для долгосрочного межпоколенческого выравнивания объема доходов бюджета по мере снижения объемов производства нефти и роста социальных расходов. Текущее управление активами фонда осуществляется Центральным банком. Инвестиционное направление региональной политики заключается в льготном порядке налогообложения в северных губерниях: освобождение от уплаты налога на работодателей, от уплаты потребительского сбора и уплаты НДС на электроэнергию, пониженная ставка подоходного налога, нулевой авиационный сбор на полеты в северной Норвегии и др. Как справедливо отмечает И.В. Иванов, главный тезис региональной политики в Норвегии – люди должны жить там, где они родились, то есть поддержка направлена на то, чтобы помочь человеку остаться в районе, где он родился.

Правительство Швеции также активно проводит политику поддержания приемлемого уровня жизни населения путем предоставления льгот в северных губерниях: прямые субсидии осуществляются в форме списания кредитов на получение образования и стипендий старшеклассникам, проживающим в местах, где нет средних школ; увеличенного размера выплат по социальному страхованию детей, надбавок к зарплате учителям дошкольных учреждений, субсидирование оленеводства и распространение газет.

Накопленный зарубежный опыт применения различных институциональных механизмов, позволяющих достаточно эффективно решать проблемы «северных территорий», особенно в части обеспечения гарантий работающего и проживающего там населения, может быть, несомненно, полезен для выработки российской модели государственного протекционизма и патронажа северных территорий.

**Машинская Наталья Викторовна,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
заведующая кафедрой уголовного права и процесса  
Поморского государственного университета имени М.В.Ломоносова

### **ПРИМИРЕНИЕ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНЕГО ОБВИНЯЕМОГО С ПОТЕРПЕВШИМ КАК АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ СПОСОБ РАЗРЕШЕНИЯ КОНФЛИКТА**

Проблема преступности несовершеннолетних в России в целом и в Архангельской области в частности остается одной из самых актуальных и многоаспектных. Одним из тревожных аспектов затронутой проблемы является проблема применения уголовного наказания к несовершеннолетним. Сегодня она находится в центре науки уголовного права и процесса. Криминологи всё настойчивее говорят «о кризисе наказания» как такового, о необходимости поиска альтернатив уголовной юстиции вообще.

Судебная статистика Архангельской области свидетельствует, что все виды наказания, не связанные с лишением свободы, назначенные судами в 2006-2007 годах, применялись к несовершеннолетним преступникам крайне редко: штраф – лишь в 2,9-2,5% (соответственно); удельный вес исправительных работ составлял примерно 1,7-1,9%, обязательных работ – 4,3-10,1% от общего числа назначаемых подросткам наказаний. В то же время к лишению свободы в 2006 году было осуждено 25,9% несовершеннолетних, а в 2007 году – 32,0%.

Таким образом, реально «действующие» наказания, составляющие альтернативу наказаниям, связанным с изоляцией от общества, в общей сложности составляют немногим более 14% в совокупности.

В то же время известно, что любая изоляция детей от общества и перемещение их в криминальную среду создают многочисленные предпосылки деградации личности осуждённых, не позволяют достичь целей уголовного права. Наряду с этим в статье 43 УК РФ говорится, что наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, то есть в качестве самостоятельной цели наказания в уголовном законодательстве на первое место поставлена цель восстановления социальной справедливости, а затем – традиционные цели: исправление осуждённого и предупреждение совершения новых преступлений.

В УИК РФ (ч. 1 ст. 1) на первое место поставлена цель исправления осуждённых, а затем следует цель предупреждения совершения новых преступлений.

Как отмечают западные, а также отечественные криминологи, традиционные представления о право-порядке, основанном на государственном контроле и устрашении, оказываются несостоятельными.

В последние 25 лет в мире все больший авторитет завоевывает альтернативное — «восстановительное» — правосудие, возникшее в Канаде в середине 70-х годов. Центральное место в нем занимает примирение правонарушителя с жертвой и возмещение ущерба (медиация). Именно ювенальная уголовная политика и ювенальное уголовное законодательство становятся сегодня тем «полигоном», на котором апробируется идея восстановительного правосудия, а концепция ювенальной уголовной политики формируется и развивается в современной уголовно-правовой литературе. Примирение становится альтернативным способом реагирования на преступление, совершенное несовершеннолетним.

Центральный элемент примирительной технологии — посредничество, представляющее собой процесс, посредством которого стороны, вовлечённые в проблему, обсуждают её друг с другом, стараясь достичь взаимоприемлемого соглашения. Программы примирения проводятся независимыми организациями, тесно сотрудничающими с системой уголовной юстиции. Дела им передаются судами или органами расследования. Примирение становится альтернативным способом реагирования на преступление. В ходе примирительной встречи с помощью специально подготовленных ведущих правонарушитель и жертва «глаза в глаза» рассказывают о своих чувствах и переживаниях, а затем, если правонарушитель раскаялся и готов возместить ущерб, составляется примирительный договор, выполнение которого далее контролируется. Задача ведущего программы примирения помочь жертве и обидчику выразить субъективную правду о событии, его причинах и последствиях и привести их к социально приемлемому договору. Отсюда формальный результат встречи — примирительный договор. Если соглашения достичь не удастся (либо одна из сторон вообще отказывается от примирения), дело возвращается в официальную систему.

Восстановительные процедуры создают условия для осознанного прохождения реабилитационных мероприятий, как правонарушителем, так и жертвой, и «для конкретного случая» не ограничивается тем самым только примирительной встречей, но предполагает ряд этапов, как предшествующих примирению, так и закрепляющих его эффекты и решения. Имея в виду все необходимые этапы и процедуры, употребляют термин «программа восстановительного правосудия» («программа примирения»).

Подход восстановительного правосудия — отнюдь не попустительство и всепрощение, это здравый смысл общества. Здесь не в меньшей, но в гораздо большей степени реализуется принцип ответственности правонарушителя, поскольку примирение проводится только в том случае, если он признается в совершенном деянии и готов загладить причиненный вред. Осужденный же «карательной» юстицией чаще всего осознает себя жертвой (обстоятельств, правоохранительных органов, суда) и, отбывая наказание, «как бы» несет приписанную ему ответственность перед государством, но не берет на себя реальной ответственности перед потерпевшим. Наказание — это «ответственность» через лишения и страдания. Оно в принципе не может исправить ситуацию, порожденную преступлением, но добавляет к ней еще большие страдания. В случае же восстановительного правосудия ответственность становится не «страдательной», а деятельной.

Восстановительный подход эффективен не только с точки зрения гуманизации отношения к правонарушителю и жертве, но и защиты самого общества. Наличие альтернативы наказанию с сохранением принципа ответственности позволяет избежать «непризнания вины любой ценой», предотвратить криминализацию и десоциализацию начинающих преступников в местах лишения свободы и снизить долю рецидивной преступности, сократить расходы на уголовное судопроизводство, перераспределить ресурсы и направить их на расследование и судебное разбирательство более сложных дел, существенно сократить расходы на содержание заключенных.

На первый взгляд может показаться, что этот подход представляет собой некую утопию, особенно применительно к России, поскольку действующее уголовное и уголовно-процессуальное законодательство не предусматривает проведения подобной процедуры. В силу этого попытки внедрить примирительную процедуру в практику ряда регионов России (в том числе и в г.Архангельске) порождают большое количество вопросов. Среди них: нужно ли вводить дополнительно в существующее законодательство специальные нормы, легитимирующие институт примирения или существующих норм достаточно для осуществления примирения на практике? Кто должен выступать в роли примирителя и как должна быть организована примирительная процедура? Какие составляются документы в результате примирительной процедуры и каково их процессуальное значение? Эти и многие другие вопросы в настоящее время пытаются разрешить как теоретики, так и практические работники, деятельность которых непосредственно связана с применением уголовного и уголовно-процессуального закона в отношении несовершеннолетнего, совершившего преступление.

Представляется, что для ответа на указанные вопросы весьма полезно изучение зарубежного опыта.

Медиация успешно развивается во многих странах в течение последних десятилетий. В США, Канаде, Великобритании и других европейских странах приняты специальные законы, защищающие право медиатора на неразглашение информации: полученной от сторон в процессе медиации. В ряде стран приняты

специальные юридические нормы, согласно которым до участия в судебном разбирательстве стороны должны попытаться разрешить свой спор посредством медиации. Ширится медиационная практика в ряде восточно-европейских стран и бывших республик Советского Союза. Значительный опыт накоплен уже в Польше, Чехии, на Украине, в Албании и других странах.

Однако, учитывая реалии российской действительности, весьма показательным является «Итальянская модель» ювенальной юстиции.

В Италии процедуры «примирения жертвы и правонарушителя» начали экспериментально применяться с 1990-х годов. При этом настоящий Уголовно-процессуальный кодекс ювенального судопроизводства в Италии не включает специализированных частей по проведению медиации – процедур примирения жертвы и правонарушителя. Тем не менее, некоторые его нормы постоянно применяются в целях проведения практик восстановительного правосудия, в том числе и медиации. Принимая решение о проведении примирительной процедуры, судьи либо прокуроры направляют дело в отношении несовершеннолетнего в специальный Центр по примирению. При этом прокуроры ссылаются на статью Кодекса об «оценке личности несовершеннолетнего» в ходе «предварительного расследования» и/или «предварительного слушания дела». По заказу прокурора Центр по примирению проводит «предварительное расследование»: изучает семью несовершеннолетнего, его ближайшее окружение и друзей.

Судебная социальная служба также может по поручению судьи проводить социальное расследование по «оценке личности несовершеннолетнего», а может автономно заказать подобное исследование Центру по примирению. Законодателем подобное делегирование функций также не предусмотрено. Центры по примирению информируют прокурора и/или судью, то же самое делают и судебные социальные службы – сообщают о результатах «предварительного расследования» или результатах «примирения сторон», если таковое им было поручено. В случае успешного примирения сторон прокурор принимает решение о прекращении дела.

Судьи, направляя дело в Центр по примирению для проведения медиации и «предварительного расследования», чаще всего используют норму «направления на досудебную пробацию».

Несмотря на то, что примирительная процедура законодательно не урегулирована в итальянском законодательстве, в Италии работают восемь Центров по примирению. Взаимодействие медиаторов, судей, прокуроров, социальных работников судебных служб на местах во многом определяется их личными контактами и неформальными связями.

Таким образом, зарубежной практике известны случаи проведения примирения несовершеннолетнего обвиняемого с потерпевшим при отсутствии соответствующего законодательного регулирования. В этой связи представляется весьма важным «взять на вооружение» итальянский опыт, и, опираясь на аналогичные нормы российского уголовного и уголовно-процессуального законодательства, предписывающие следователям, дознавателям и суду изучать личность несовершеннолетнего обвиняемого, его семью и ближайшее окружение, проводить полноценное социальное исследование особенностей его личности, в том числе и с целью проведения примирительных процедур. Для реального воплощения в жизнь такой процедуры, необходимо достичь договоренности между представителями правоохранительных и правоприменительных органов, обязанных осуществлять уголовное преследование лиц, а также разрешающих дела в отношении несовершеннолетнего.

**Скрипченко Нина Юрьевна,**

кандидат юридических наук, доцент,

доцент кафедры уголовного права и процесса

Поморского государственного университета имени М.В. Ломоносова

## **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПРИМЕНЕНИЕ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ МЕР ВОСПИТАТЕЛЬНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ**

Негативные процессы в структуре подростковой преступности нередко побуждают правоприменителя идти по пути ужесточения уголовного преследования несовершеннолетних лиц, совершивших преступления. В сложившейся ситуации применение к подросткам принудительных мер воспитательного воздействия не рассматривается как достойная альтернатива уголовному наказанию. Но если судьи идут по пути «наименьшего сопротивления», вынося обвинительный приговор и назначая несовершеннолетнему условную меру наказания, то страдает именно воспитательная направленность процесса. Подобная практика становится повсеместной. При этом игнорируется то, что сами осужденные несовершеннолетние такой итог судебного разбирательства воспринимают как некое общественное прощение содеянного ими. В результате значительное их количество совершает повторные преступления до истечения срока условного осуждения. В чем причина бездействия или недостаточно активного применения принудительных мер воспитательного воздействия? Отчасти сложившуюся

ситуацию можно объяснить тем, что нормы уголовного закона, регулирующие применение указанных мер, имеют ряд существенных пробелов и нечетких формулировок, требующих законодательного разрешения, а также существует большое количество коллизий между нормативными актами, регулирующими назначение и применение принудительных мер воспитательного воздействия, в частности между УК РФ и ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Поэтому необходимость формирования нормативно-правовой базы, регламентирующей порядок исполнения принудительных мер воспитательного воздействия, вряд ли вызывает сомнения.

Определение места расположения нормативного акта, который будет регламентировать порядок исполнения принудительных мер воспитательного воздействия, является дискуссионным вопросом, имеющим несколько возможных решений. Наиболее широкое распространение получили два варианта: с закреплением порядка исполнения в УИК РФ либо в отдельном нормативном акте. Каждый из них содержит определенные достоинства и недостатки.

Вполне очевидно, что вопросы исполнения принудительных мер воспитательного воздействия требуют достаточно полного и четкого законодательного изложения. В этом отношении наиболее успешно это можно осуществить в отдельном нормативном акте.

Некоторые авторы полагают, что «необходимо ввести в УИК РФ статью, регламентирующую порядок применения принудительных мер воспитательного воздействия». Думается, что на определенных условиях такой подход может рассматриваться как приемлемый, но в этом случае это должна быть не одна статья. Понятно, что перспектива декларативного упоминания о принудительных мерах воспитательного воздействия в УИК РФ не решает главную проблему, о которой, в сущности, и идет речь, - достаточно полная и ясная регламентация порядка их исполнения. Закрепление порядка исполнения данных мер в УИК РФ значительно увеличит его объем, а краткое изложение вызовет потребность в подготовке подзаконного нормативного акта, который в действительности и будет решать этот крайне важный вопрос.

Полагаем, что при всей значимости несовершеннолетних, в отношении которых данные меры применяются, имеется обоснованный повод задуматься о выборе наиболее приемлемого нормативного акта. То, кем и как воспитываются подростки (в том числе и подростки с делинквентным поведением), во многом определяет будущее страны. Думаем, что отнесение решения этого вопроса на уровень федерального законодательства является вполне оправданным.

Нельзя не учитывать, что принудительные меры воспитательного воздействия назначаются в двух вариантах - при освобождении от уголовного наказания (ст. 92 УК РФ) и при освобождении от уголовной ответственности (ст. 90 УК РФ). Первый вариант их применения может вызвать некие ассоциации с условным осуждением, когда согласно ч. 5 ст. 73 УК РФ суд возлагает на условно осужденного выполнение определенных обязанностей. Возможно, здесь и есть что-то схожее, однако юридический анализ обнаруживает существенную разницу между ними. В то же время применение принудительных мер воспитательного воздействия, назначенных в порядке ч. 1 ст. 90 УК РФ, осуществляется за рамками уголовной ответственности.

Исходя из этого, допустимым может быть вариант, предусматривающий закрепление в УИК РФ общих положений, регламентирующих порядок исполнения принудительных мер воспитательного воздействия при освобождении несовершеннолетнего от наказания, с указанием органов, исполняющих их и осуществляющих надзор. Здесь же следует обратить внимание и на вопросы систематического неисполнения принудительных мер воспитательного воздействия. А оставшуюся часть вопросов по исполнению принудительных мер воспитательного воздействия следует отразить в отдельном нормативном акте: федеральном законе или подзаконном акте.

Регламентация же исполнения в УИК РФ принудительных мер воспитательного воздействия, назначенных при освобождении от уголовной ответственности, в определенной степени спорна. Недоработка действующего уголовного законодательства, на наш взгляд, выражена в условном применении принудительных мер воспитательного воздействия при освобождении от уголовной ответственности. Полагаем, что все же этот вид освобождения будет признан безусловным, а освобождение от уголовного наказания с применением тех же мер - условным. Детальный анализ этого вопроса обоснованно указывает на необходимость осуществления такого шага.

Кроме указанного решения нельзя исключать и еще один возможный вариант регламентации, связанный с закреплением в отдельном федеральном законе наиболее значимых положений, касающихся исполнения принудительных мер воспитательного воздействия, и более детальным изложением порядка их осуществления в подзаконном нормативном акте.

При определении места расположения нормативной базы следует сконцентрировать внимание на том, кто будет исполнять данные принудительные меры воспитательного воздействия либо осуществлять надзор за их исполнением. Если в отношении такой меры уголовно-правового характера, как помещение несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, все достаточно понятно (хотя вопрос осуществления контрольно-надзорных функций за ее исполнением может быть решен различно), то в отношении исполнителя принудительных мер воспитательного воздействия, перечисленных в ч. 2 ст. 90 УК РФ, ясности нет.

Думается, что анализ вопроса об исполнителе такой принудительной меры воспитательного воздействия, как предупреждение, должен быть безоговорочно решен в пользу суда. Однако далее ясность в тексте закона отсутствует. Органом, осуществляющим надзор и фактически определяющим полноту выполнения принудительных мер воспитательного воздействия, является специализированный государственный орган, так как в ч. 4 ст. 90 УК РФ именно этот орган наделяется правом обращения в суд с представлением об отмене этой меры. Формулировка «специализированный государственный орган» в ст. 90 и ст. 91 УК РФ оставлена без пояснений. Специализированный государственный орган, на который возлагаются функции надзора за указанной категорией несовершеннолетних, до сих пор не определен. Поэтому вполне справедливо мнение, что в настоящий момент нет органов, которые могли бы исполнять принудительные меры воспитательного воздействия.

Вопрос о том, что следует понимать под данным органом и кто конкретно должен осуществлять надзор за их исполнением, остается открытым. Варианты решения проблемы могут быть различны:

1) при условии вхождения специализированного государственного органа в систему органов и учреждений Федеральной службы исполнения наказаний вполне приемлем вариант с закреплением нормативной базы в УИК РФ;

2) при условии, что специализированный государственный орган находится за рамками ФСИН, наиболее удобным представляется решение с закреплением нормативной базы в отдельном федеральном законе.

Среди недостатков первого варианта самым существенным является невольное доминирование наказательного подхода в отношении исполнения тех мер, которые в уголовном законе заложены именно как приоритетно воспитательные. Научные исследования, которые проводятся в настоящее время в этой области, показывают, что определенная часть несовершеннолетних рассматривают принудительные меры воспитательного воздействия как нечто схожее с наказанием. Так, по данным исследования, проведенного С.О. Носковым, 28,7% несовершеннолетних относятся к этим мерам как к наказанию, которое содержит элементы кары.

В аналогичном вопросе только 4,5% сотрудников правоохранительных органов рассматривают такие меры как элементы кары. Несомненно, что субъективное отношение каждой из сторон к процессу исполнения принудительных мер воспитательного воздействия накладывает собственный, не всегда позитивный отпечаток как на процесс, так и на конечный результат.

Достоинства второго варианта очевидны, они на порядок выше, как в количественном, так и в качественном плане. Само по себе создание отдельной специальной структуры, занимающейся несовершеннолетними нарушителями уголовного закона, будет говорить о совершенно ином, более осмысленном и серьезном, подходе к этой государственной проблеме, в значительной мере предопределяющей будущее состояние криминальной ситуации в обществе.

В связи с этим представляется, что создание государственного органа, который будет сосредоточен на решении проблемы эффективного воздействия на преступность несовершеннолетних, является правильным шагом, который, надеемся, еще предстоит сделать. Будет вполне разумно, если данный орган будет введен в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Таким образом, можно будет предполагать установление дополнительной взаимосвязи между различными органами, как следствие - реализация более конструктивных действий в отношении подростка, вышедшего из зала судебного заседания, и эффективное осуществление контроля за дальнейшей судьбой такого несовершеннолетнего.

Исходя из этого, наиболее приемлемым, с учетом других сторон реализации принудительных мер воспитательного воздействия, представляется вариант, связанный с закреплением нормативной базы в отдельном федеральном законе.

В содержании отдельного федерального закона должны быть отражены следующие структурные элементы:

- общие положения, касающиеся принудительных мер воспитательного воздействия и порядка их исполнения, куда следует включить формулировки, разъясняющие содержание целей, видов принудительных мер воспитательного воздействия, задач, принципов и субъектов их исполнения;

- особенности исполнения отдельных принудительных мер воспитательного воздействия, где надлежит изложить порядок исполнения принудительных мер, указанных в ч. 2 ст. 90 УК РФ, а также специфику исполнения данных мер при освобождении от уголовной ответственности и наказания;

- порядок исполнения особой принудительной меры воспитательного воздействия в виде помещения несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа органа управления образованием, а также рассмотрение вопроса систематического неисполнения несовершеннолетним принудительной меры воспитательного воздействия.

Поэтому нам представляется, что подготовка отдельного Федерального закона «О порядке исполнения принудительных мер воспитательного воздействия» является одной из первоочередных задач в настоящее время.

**Ивлева Анна Филипповна,**  
кандидат юридических наук,  
старший преподаватель кафедры юриспруденции Северодвинского филиала  
Поморского государственного университета имени М.В. Ломоносова

## **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Гарантированное Конституцией России право на жилище (ст. 40) диктует необходимость закрепления в законодательстве соответствующих направлений его реализации, одним из которых является жилищное строительство.

Федеральная целевая программа «Жилище» определила на 2002 – 2010 годы новые подходы к содержанию государственной жилищной политики, среди которых значится создание условий для развития жилищного и жилищно-коммунального секторов экономики и повышения уровня обеспеченности населения жильем путем увеличения объемов жилищного строительства и развития финансово-кредитных институтов рынка жилья.

Программа предусматривает ряд мер, необходимых для развития жилищного строительства, в частности:

- 1) формирование системы территориального планирования, создание условий для разработки правил землепользования и застройки, градостроительной документации для жилищного строительства;
- 2) развитие конкуренции и снижение административных барьеров на рынке жилищного строительства, создание эффективных механизмов борьбы с высоким уровнем монополизации и административного протекционизма на рынке, внедрение прозрачных конкурентных процедур предоставления земельных участков для жилищного строительства;
- 3) обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства, создание условий для привлечения кредитных средств и частных инвестиций для этих целей;
- 4) комплексную застройку территорий, реконструкцию и обновление кварталов застройки.

Важное значение для реализации обозначенных мер имеет деятельность органов местного самоуправления, которые не только располагают возможностями (пусть порой и самыми минимальными), но и обязаны обеспечивать условия для развития жилищного строительства. Данная обязанность предусмотрена ст. 2 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ). Среди указанных в норме направлений деятельности органов власти непосредственное отношение к рассматриваемому вопросу имеет стимулирование жилищного строительства.

Необходимо указать на отсутствие единообразия в определении компетенции органов местного самоуправления в области жилищных отношений в ЖК РФ и Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о МСУ). Такая неоднозначность негативно сказывается на деятельности органов местного самоуправления, снижает ее эффективность и приводит к проблемам практического плана. Так, на основании ст. 14 Закона о МСУ органы местного самоуправления в соответствии со своими полномочиями должны активно заниматься организацией строительства и содержания муниципального жилищного фонда, созданием условий для жилищного строительства. Однако в ЖК РФ компетенция органов местного самоуправления по данному направлению деятельности ограничена в основном согласованием переустройства и перепланировки жилых помещений, а также признанием жилых помещений муниципального жилищного фонда непригодными для проживания. Таким образом, органы местного самоуправления в соответствии с ЖК РФ не могут активно создавать условия для жилищного строительства в целях обеспечения граждан жильем, занимаясь, в основном, работой по содержанию существующего муниципального жилищного фонда. В этой связи нормы ЖК РФ и Закона о МСУ нуждаются в согласовании.

Стимулирование жилищного строительства должно осуществляться на его начальной стадии – при предоставлении земельных участков для указанной цели. Основными проблемами в рассматриваемой сфере наряду со слабо развитой конкуренцией среди застройщиков и бюрократической системой предоставления земельных участков является отсутствие земельных участков, обустроенных коммунальной инфраструктурой, механизмов привлечения частных инвестиционных и кредитных ресурсов в строительство и модернизацию коммунальной инфраструктуры, а также непрозрачные и обременительные для застройщика условия присоединения к системам коммунальной инфраструктуры.

Нельзя забывать и о криминальной составляющей земельного рынка. На сегодняшний день в большинстве муниципальных образований по причине ограниченности резервных земель, а также из-за существующей плотности застройки территорий сложилась ситуация «превышения спроса над предложением». Учитывая, что главными «распорядителями» земель, пригодных для застройки, являются муниципальные образования, в данных условиях с неизбежностью возникает благоприятная почва для злоупотреблений со стороны должностных лиц органов местного самоуправления, уполномоченных распоряжаться земельными участками, а также осуществлять фискальные функции в земельной сфере.

Принятый в конце 2004 года блок «жилищных» законов, направленных на формирование рынка доступного жилья, создал законодательную базу для решения задачи развития коммунальной инфраструктуры, необходимой для жилищного строительства, установил распределение ответственности за обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства между органами местного самоуправления, организациями коммунального комплекса и застройщиками. Однако реализация принципов, заложенных в федеральных законах, требует создания дополнительных стимулов в виде государственной поддержки за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Рассматривая существующий порядок предоставления земель для строительства, необходимо отметить, что Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ) содержит специальные нормы (ст.ст. 38.1, 38.2), регулирующие предоставление земельных участков для жилищного строительства и для комплексного освоения в целях жилищного строительства. Сравнительный анализ специального и общего порядка предоставления земельных участков приводит к выводу об отсутствии существенных различий между ними, в связи с чем возникает вопрос о необходимости дополнения ЗК РФ ст. 38.1 и ст. 38.2 и целесообразности дублирования подобным образом содержания ст. 38 ЗК РФ.

Как представляется, порядок предоставления земли для использования в целях строительства должен быть менее «загружен» организационными процедурами, предусматривать более сжатые сроки их проведения и четкие требования к претендентам на участие в земельных торгах. Очевидно, что акцент должен быть сделан на оценку возможностей претендентов по осуществлению жилищного строительства, учитывая время пребывания организации (индивидуального предпринимателя) на строительном рынке, наличие необходимых технических ресурсов, деловую репутацию потенциального застройщика. Разумно предусмотреть преимущественное право на получение земельного участка застройщиком, имеющим в своем активе несколько построенных объектов жилищной сферы.

Для придания указанным правилам нормативного характера необходимо внести соответствующие дополнения и изменения в нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, регулирующие порядок предоставления земельных участков для различных целей. Заметим, что в Законе Архангельской области от 7 октября 2003 г. № 192-24-ОЗ «О порядке предоставления земельных участков для строительства объектов недвижимости на территории Архангельской области» специальная норма, посвященная вопросам предоставления земельных участков для жилищного строительства, в том числе для комплексного освоения в целях жилищного строительства, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, носит отсылочный характер и адресует правоприменителя к нормам федерального законодательства, которые, как уже было отмечено, слабо отражают специфику выделения земли для жилищного строительства.

Решение задачи совершенствования процедур предоставления земель для строительства предполагается и в рамках Подпрограммы «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 – 2010 годы. Целью данной Подпрограммы является обеспечение опережающего развития коммунальной инфраструктуры для увеличения предложения жилья на конкурентном рынке жилищного строительства, удовлетворяющего увеличивающийся платежеспособный спрос населения.

Для достижения указанной цели предполагается решение ряда задач:

- подготовка и реализация инвестиционных проектов по обеспечению земельных участков под жилищное строительство коммунальной инфраструктурой в различных регионах Российской Федерации, что приведет к значительному увеличению объемов жилищного строительства;
- стимулирование региональных и муниципальных органов власти, активно проводящих государственную политику по демонаполизации и развитию конкуренции на рынке жилищного строительства, а также обеспечивающих комплексное развитие систем коммунальной инфраструктуры;
- создание эффективных и устойчивых организационных и финансовых механизмов обеспечения земельных участков под жилищное строительство коммунальной инфраструктурой.

Условия, которым должны соответствовать муниципальные образования, на территории которых будут реализовываться инвестиционные проекты, варьируются по годам реализации подпрограммы.

Программные мероприятия, связанные с финансированием за счет бюджетных средств, в том числе за счет средств местных бюджетов, направлены на обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства, что поможет в решении одной из основных проблем, сдерживающих увеличение объемов жилищного строительства, обеспечит условия для увеличения предложения жилья на конкурентном рынке жилищного строительства и снизит его стоимость.

Финансирование программных мероприятий по данному направлению должно проводиться в рамках подпрограммы «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства».

Необходимо заметить, что реализация федеральных программ невозможна без соответствующего нормативно-правового обеспечения на уровне субъектов Российской Федерации. Так, в Архангельской области постановлени-

ем Администрации Архангельской области от 22 сентября 2008 г. № 215-па/33 утверждена долгосрочная целевая программа «Градостроительное развитие Архангельской области на 2009-2011». Активизация предоставления земельных участков под жилищное строительство, реализация мероприятий по комплексному развитию территорий будет возможна только при реализации соответствующих градостроительных мероприятий.

Еще одним направлением муниципальной политики в сфере жилищного строительства является совершенствование системы земельных платежей.

Земельным и налоговым законодательством предусмотрен простой и эффективный способ воспитания строительной дисциплины: наказание застройщиков путем увеличения размеров платы за землю в случаях превышения нормативных сроков строительства и поощрение посредством применения льготных ставок платы при досрочной сдаче объекта.

Так, согласно п. 15 ст. 396 Налогового кодекса Российской Федерации, в отношении земельных участков, приобретенных (предоставленных) в собственность физическими и юридическими лицами на условиях осуществления на них жилищного строительства, за исключением индивидуального жилищного строительства, исчисление суммы налога (суммы авансовых платежей по налогу) производится с учетом коэффициента 2 в течение трехлетнего срока строительства, начиная с даты государственной регистрации прав на данные земельные участки вплоть до государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости. В случае завершения такого жилищного строительства и государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости до истечения трехлетнего срока строительства сумма налога, уплаченного за этот период сверх суммы налога, исчисленной с учетом коэффициента 1, признается суммой излишне уплаченного налога и подлежит зачету (возврату) налогоплательщику в общеустановленном порядке.

В отношении земельных участков, приобретенных (предоставленных) в собственность физическими и юридическими лицами на условиях осуществления на них жилищного строительства, за исключением индивидуального жилищного строительства, исчисление суммы налога (суммы авансовых платежей по налогу) производится с учетом коэффициента 4 в течение периода, превышающего трехлетний срок строительства, вплоть до даты государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости.

Поскольку земельный налог относится к числу местных налогов, органам местного самоуправления следует воспользоваться правом корректировки налоговых ставок, в том числе, для налогоплательщиков, осуществляющих жилищное строительство.

Аналогичным образом целесообразно дифференцировать ставки арендной платы с учетом принципов, предусмотренных п. 15 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

Подводя итог рассмотренным вопросам, необходимо еще раз подчеркнуть ключевую роль муниципальных образований в решении вопросов жилищного строительства.

Органы местного самоуправления должны сосредоточить свои усилия на совершенствовании порядка предоставления земельных участков для жилищного строительства, использовать уже имеющиеся и изыскивать новые возможности для оптимизации организационных процедур выделения земель, сводя к разумному минимуму административные процедуры, создавать обоснованные преимущества для положительно зарекомендовавших себя застройщиков, а также для тех, кто имеет достаточные ресурсы для осуществления эффективной строительной деятельности. Наконец, активно использовать финансовые рычаги стимулирования жилищного строительства. Таковы, на наш взгляд, приоритетные направления политики муниципальных образований в сфере жилищного строительства, направленной на решение одной из важнейших задач – задачи обеспечения условий для осуществления гражданами права на жилище.

**Ергина Наталья Сергеевна,**

студентка 2 курса юридического факультета

Поморского государственного университета имени М.В. Ломоносова

## **ПРИМЕНЕНИЕ МЕР СТИМУЛИРОВАНИЯ И ПООЩРЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ**

В настоящее время российское государство переживает коренные изменения практически во всех сферах жизни общества. При этом трудовая сфера также не стала исключением. В связи с этим применение работодателем в отношении работника различных мер поощрения за добросовестное исполнение работником своих обязанностей приобретает особую актуальность.

В трудовом праве в качестве одного из методов обеспечения трудовой дисциплины выделяется метод поощрения за добросовестный труд, успехи в труде. В соответствии со статьей 191 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) работодатель поощряет работников, добросовестно исполняющих

трудовые обязанности (объявляет благодарность, выдает премию, награждает ценным подарком, почетной грамотой, представляет к званию лучшего по профессии).

Под поощрением работника принято понимать публичное признание его заслуг, награждение, оказание общественного почета в связи с достигнутыми успехами в труде.

Между тем в законодательстве под поощрением понимаются только такие формы отличия граждан за достигнутые успехи в той или иной области деятельности, в которых выражено официальное признание их заслуг.

Следует отметить, что в юридической науке нет единого мнения относительно соотношений терминов «поощрение» и «стимулирование». В связи с этим, перед тем как автор перейдет к рассмотрению основных мер поощрения, применимых в отношении государственного гражданского служащего, представляется целесообразным рассмотреть такие понятия, как «поощрение» и «стимулирование», более подробно.

В настоящее время сформировались две основные точки зрения, раскрывающие понятие «стимулирование». Согласно первой из них «стимулирование» есть одно из тех диалектических понятий, которое выражает тождество, охватывающее единство двух относительных противоположностей – поощрения и ответственности, в частности, если ответственность является негативной стороной метода стимулирования, то поощрение представляет его позитивную сторону.

Другие авторы не делают различий при употреблении понятий «стимулирование» и «поощрение», понимая их как синонимы, так как по их мнению процесс стимулирования осуществляется исключительно путем применения мер поощрения.

Автор солидарен с первой точкой зрения и поддерживает позицию М.Н. Дракиной, согласно которой между понятиями «поощрение» и «стимулирование» нет принципиальной разницы.

Публичное признание трудовых заслуг лучших работников, как показывает практика, повышает их удовлетворенность трудом и тем самым выступает одним из главных стимулов для дальнейшего эффективного труда. Поощрение лучших работников оказывает воздействие и на других членов коллектива работников организации, стимулируя последних улучшать результаты своего труда. Поэтому общепризнанным является тот факт, что поощрение за труд является важнейшим средством обеспечения дисциплины труда и трудового распорядка организации.

Основанием для применения мер поощрения по общему правилу является добросовестное исполнение работником своих трудовых обязанностей. О добросовестном исполнении трудовых обязанностей может свидетельствовать как наличие у данного работника конкретного трудового достижения (например, улучшения качества производимой продукции, оказываемых услуг, внедрение новых методов организации рабочих мест и др.), так и продолжительность стажа безупречной работы.

За добросовестное исполнение трудовых обязанностей работодатель вправе применить к работнику любое поощрение, предусмотренное частью 1 статьи 191 ТК РФ (объявить благодарность, выдать премию, наградить ценным подарком, почетной грамотой, представить к званию лучшего по профессии).

Применительно к сфере государственной гражданской службы, основным нормативным правовым актом, в том числе регулирующим меры поощрения, применимые в отношении государственного гражданского служащего является Федеральный закон от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 27.07.2004 №79-ФЗ).

Согласно части 1 статьи 55 Федерального закона от 27.07.2004 №79-ФЗ основными критериями для принятия решения о поощрении или награждении гражданского служащего являются безупречность и эффективность гражданской службы.

Под безупречностью, очевидно, в первую очередь подразумевается, что данный гражданский служащий не имеет дисциплинарных взысканий. С понятием «эффективность гражданской службы» для гражданских служащих могут быть связаны разные правовые последствия в зависимости от занимаемой должности, а также вида и содержания служебного контракта. Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего включаются в должностной регламент, утверждаемый представителем нанимателя (статья 47 Федерального закона от 27.07.2004 №79-ФЗ).

В соответствии с частью 2 статьи 55 Федерального закона от 27.07.2004 №79-ФЗ в отношении государственного гражданского служащего могут применяться следующие меры поощрения:

- объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения;
- награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка;
- иные виды поощрения и награждения государственного органа;
- выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет;
- поощрение Правительства Российской Федерации;
- поощрение Президента Российской Федерации;
- присвоение почетных званий Российской Федерации;
- награждение знаками отличия Российской Федерации;

- награждение орденами и медалями Российской Федерации.

Примечателен воплощенный в Федеральном законе от 27.07.2004 №79-ФЗ принцип сочетания поощрительно-наградных мер морального и материального свойства. Наряду с награждениями морального свойства, такими как объявление благодарности, награждение почетной грамотой, к гражданским служащим одновременно применяются и материальные поощрения в форме единовременных выплат в денежном выражении.

Такое разграничение произведено впервые: ни ранее действовавшее законодательство о государственной службе, ни трудовое законодательство не выделяют награждение как особое правовое явление. Награждение, в том числе государственными наградами, считалось одним из видов поощрения. Необходимо отметить, что отказ от обобщающего термина, который охватывал бы все действия нанимателя по поводу безупречной и эффективной службы гражданского служащего, представляется не совсем удачным, тем более что законодатель употребляет и другие понятия, например, «объявление благодарности», «присвоение почетного звания». Кроме того, не всегда поощрение можно свести к денежной выплате (имущественному приобретению). Например, среди поощрений Правительства Российской Федерации надо назвать Почетную грамоту Правительства Российской Федерации.

Перечисленные поощрения и награждения применяются решением соответствующего государственного органа по представлению представителя нанимателя. Представление оформляется в порядке, предусмотренном нормативным правовым актом, определяющим порядок награждения.

Почетная грамота Правительства Российской Федерации является поощрением за заслуги в содействии проведению социальной и экономической политики государства, эффективной деятельности федеральной исполнительной власти, развитию местного самоуправления, осуществлению мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, укреплению обороны страны и государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации. Ею награждаются гражданские служащие, своим трудом заслужившие широкую известность благодаря личному вкладу в осуществление социальной и экономической политики государства. Представление о награждении Почетной грамотой вносится в Правительство Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Почетные звания присваиваются гражданским служащим за высокое профессиональное мастерство и многолетний добросовестный труд на основании Указа Президента РФ от 30.12.1995 №1341 «Об установлении почетных званий Российской Федерации, утверждении положений о почетных званиях и описания нагрудного знака к почетным званиям Российской Федерации».

Данным Указом предусмотрены, например, такие почетные звания, как «Заслуженный работник дипломатической службы Российской Федерации», «Заслуженный экономист Российской Федерации», «Заслуженный юрист Российской Федерации».

Почетные звания присваиваются гражданским служащим, проработавшим по специальности 15 и более лет, и являются одним из видов государственных наград. Право присваивать почетные звания Российской Федерации предоставлено Президенту РФ (пункт «б» статьи 89 Конституции Российской Федерации).

Награждение нагрудным знаком производится соответствующим министерством на основании специального нормативного правового акта. В качестве примера можно привести Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 28.08.2002 № 234 «Об учреждении нагрудного знака «Почетный работник юстиции России».

В соответствии с указанным Приказом, нагрудным знаком награждаются работники органов и учреждений Министерства юстиции Российской Федерации, внесшие весомый вклад в реализацию государственной политики в сфере юстиции, нормотворческую деятельность, укрепление законности и правопорядка. Одним из условий награждения является стаж службы в органах юстиции не менее 10 лет.

Представления к награждению нагрудным знаком «Почетный работник юстиции России» вносятся территориальными органами и федеральными управлениями Министерства юстиции Российской Федерации в соответствии с требованиями Приказа Министерства юстиции Российской Федерации от 29.04.2002 № 120 «О ведомственных наградах Министерства юстиции Российской Федерации» и оформляются по специально утвержденной форме.

Награждение нагрудным знаком «Почетный работник юстиции России» оформляется приказом, который подписывает Министр юстиции Российской Федерации либо лицо, его замещающее.

Нагрудный знак «Почетный работник юстиции России» вручает награжденному Министр юстиции Российской Федерации, его заместители, а также по поручению Министра члены коллегии Минюста России и руководители, представившие работника к награждению.

Нагрудный знак вручается в обстановке торжественности и гласности.

Вместе с нагрудным знаком «Почетный работник юстиции России» награжденному вручается удостоверение, которое подписывается Министром юстиции Российской Федерации или лицом, исполняющим его обязанности.

Работникам Министерства юстиции Российской Федерации, награжденным нагрудным знаком «Почетный работник юстиции России», вручается единовременное денежное вознаграждение в размере 1,5 должностного оклада.

Награждение знаком отличия, орденом или медалью - государственными наградами Российской Федерации - является высшей формой признания заслуг гражданского служащего перед государством.

Виды государственных наград и порядок награждения установлены Положением о государственных наградах Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 02.03.1994 №442 «О государственных наградах Российской Федерации». К государственным наградам, в частности, отнесены: звание Героя Российской Федерации, почетные звания Российской Федерации, ордена, медали, знаки отличия Российской Федерации, например, ордена «За заслуги перед Отечеством», «Почета», знак отличия «За безупречную службу».

Государственные награды учреждаются Президентом Российской Федерации. Он же издает указы о награждении и вручает государственные награды. Представление к государственной награде осуществляется представителем нанимателя гражданского служащего.

Государственные награды вручаются в обстановке торжественности и широкой гласности не позднее 2 месяцев со дня вступления в силу указа Президента РФ о награждении.

Лицам, удостоенным государственных наград, вместе с государственной наградой вручаются:

Герою Российской Федерации - грамота Героя Российской Федерации, книжка Героя Российской Федерации, проездной билет и книжка талонов на право получения бесплатного проездного билета;

другим награжденным - удостоверение к государственной награде.

Следует отметить, что законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться поощрения и награждения для гражданских служащих соответствующих субъектов Российской Федерации.

Указанными актами устанавливается также порядок и условия выплаты единовременного денежного поощрения государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации в связи с присвоением почетного звания Российской Федерации и применением иных поощрений и награждений, предусмотренных пунктами 5 - 9 части 1 статьи 55 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ.

Решение о поощрении или награждении гражданского служащего в соответствии с первыми четырьмя указанными выше пунктами принимается представителем нанимателя.

Решение о поощрении или награждении гражданского служащего в остальных случаях принимается по представлению представителя нанимателя в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Выплата гражданскому служащему единовременного поощрения производится в порядке и размерах, утверждаемых представителем нанимателя в пределах установленного фонда оплаты труда гражданских служащих.

При поощрении или награждении гражданского служащего Правительством Российской Федерации, Президентом Российской Федерации единовременное поощрение выплачивается в порядке и на условиях, установленных законодательством Российской Федерации.

Решения о поощрении или награждении в четырех указанных выше случаях оформляются правовым актом государственного органа, а в остальных случаях - нормативными актами Российской Федерации.

Соответствующая запись о поощрении или награждении вносится в трудовую книжку и личное дело гражданского служащего.

Таким образом, применение мер поощрения в отношении государственного служащего является одним из важнейших и, как показывает практика, одним из самых действенных способов стимулирования труда государственного гражданского служащего. Указанные в настоящей статье меры поощрения сочетают в себе моральный и материальный характер и являются неотъемлемым стимулом в построении правового государства и гражданского общества в России.

**Иванов Андрей Михайлович,**

аспирант Поморского государственного университета  
имени М.В. Ломоносова

### **ГОРОД ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ МОСКВА: ЛЬГОТЫ И ПРИВИЛЕГИИ В ПРАВОВОМ ПОЛОЖЕНИИ**

Анализ российского и зарубежного законодательства позволяет согласиться с мнением В.В. Таболина и А.В. Корнева о трех видах правового статуса города:

1. Общий – определяющий крупный город, как городское образование, призванное решать ряд общих задач по обеспечению жизнедеятельности городского населения (жилье, транспорт, образование и прочее).

2. Специальный – для городов, обладающих определенными особенностями территориального, хозяйственного или оборонного характера (приграничные города, курортные, имеющие крупные военные объекты и так далее). Авторы считают необходимым в рамках данного вида выделить четко определенный подвид закрытых административно-территориальных образований, особенности которых будут рассмотрены ниже.

3. Индивидуальный – выделяющий конкретные особенности того или иного города (город-столица, памятник истории и культуры).

Основными критериями отнесения города к тому или иному виду являются: правовые основания образования города; его цели, задачи и функции; права, обязанности, ответственность; правовой режим управления городом; городская территория; городская власть (государственная и местная); городское законодательство.

В соответствии со статьей 65 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) город федерального значения Москва является одним из 83 субъектов Российской Федерации. Исходя из этого, правовой статус Москвы имеет общие черты, характерные для всех субъектов Российской Федерации. Москва имеет свою территорию, предметы ведения, систему органов государственной власти, систему правовых актов.

Город Москва обладает своей территорией, которая в соответствии с частью 1 статьи 67 Конституции РФ является частью территории Российской Федерации. Часть 3 указанной статьи Конституции РФ устанавливает, что границы между субъектами Федерации могут быть изменены только с их взаимного согласия.

Формирование современной границы города Москвы, в целом, было завершено к концу 1984 года, принятием Постановления Совета Министров РСФСР от 29.12.1984 №541 «Об установлении городской черты города Москвы». В 1995 году был принят Закон города Москвы «О территориальном делении города Москвы», в статье 4 указанного закона описаны границы районов города Москвы. Однако указанный закон не дает четкого представления о границах города Москвы, так как в Москве существуют территории, которые не входят в состав районов.

Несколько слов необходимо сказать об органах государственной власти Москвы, система которых устанавливается городом самостоятельно при соблюдении двух условий. Во-первых, система органов государственной власти города Москвы должна соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации, что, в частности, означает разделение и самостоятельность трех властей: законодательной, исполнительной и судебной. Во-вторых, система органов государственной власти города Москвы должна строиться на основе общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных Федеральным законом от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Город Москва имеет свою систему нормативных правовых актов, в которую входят Устав города Москвы, законы, подзаконные акты. Эти правовые акты органы государственной власти города Москвы принимают самостоятельно. Конституцией Российской Федерации закреплено требование, согласно которому по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Устав города Москвы и другие правовые акты города должны соответствовать Конституции Российской Федерации и федеральным законам. В случае противоречия действует федеральный закон. Вместе с тем, при противоречии такого же рода по вопросам исключительного ведения города Москвы приоритет отдается законам и иным нормативным правовым актам города. Следовательно, федеральный закон не может вторгаться в сферу деятельности города Москвы.

Необходимо отметить, что в случае, если по предметам совместного ведения города Москвы и Российской Федерации отсутствует федеральный закон, Москве предоставлено право принять закон города, который после принятия соответствующего федерального закона должен быть незамедлительно приведен в соответствие с ним.

Помимо изложенного особенности правового положения города Москвы характеризуются также тем, что в соответствии с частью 2 статьи 70 Конституции РФ Москва является столицей Российской Федерации. Являясь столицей, Москва одновременно является крупнейшим деловым, финансовым, научным, промышленным, культурным центром России. По этой причине развитие Москвы должно осуществляться с учетом развития столичной сферы, но без ущерба другим направлениям социально-экономического и градостроительного развития города.

Выполнение Москвой функций столицы Российской Федерации регулируется Законом Российской Федерации от 15.04.1993 №4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» (далее – Закон от 15.04.1993 №4802-1). В соответствии с указанным Законом органы государственной власти города Москвы предоставляют на платной основе земельные участки, здания, строения, сооружения и помещения, жилищный фонд, жилищно-коммунальные, транспортные и иные услуги федеральным органам государственной власти Российской Федерации, представительствам субъектов Российской Федерации и дипломатическим представительствам иностранных государств в Российской Федерации; обеспечивают необходимые условия для проведения общегосударственных и международных мероприятий; участвуют в разработке и

осуществлении целевых федеральных программ развития города Москвы; участвуют в развитии систем связи, федеральных автомобильных дорог общего пользования и иных транспортных систем на территории города Москвы; согласовывают проект генерального плана развития города Москвы с федеральными органами государственной власти Российской Федерации.

Помимо перечисленного Договором о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти города федерального значения Москвы от 16.06.1998 года к предметам совместного ведения отнесены: обеспечение структурной перестройки экономики Москвы, вопросы функционирования и развития транспортного комплекса, городской инфраструктуры, необходимой для обеспечения федеральных и международных транспортных систем, строительства, архитектуры, занятости населения, охраны окружающей среды, в том числе в пределах границ города, лесопаркового защитного пояса и водоохраных зон Москвы и другие вопросы.

Вместе с тем не все положения Закона от 15.04.1993 №4802-1 исполняются на практике. Так, на протяжении многих лет федеральные органы государственной власти не обеспечивают в полном объеме оплату услуг города Москвы по непосредственному обеспечению деятельности органов государственной власти Российской Федерации, представительств, других столичных учреждений, в частности, не выплачивая арендную плату за предоставленные земельные участки, здания, другую недвижимость, не уплачивая земельный налог за находящиеся в собственности Российской Федерации земельные участки под зданиями высших органов государственной власти Российской Федерации.

Федеральные органы государственной власти не обеспечивают принятие, финансирование и реализацию целевых федеральных программ развития города Москвы, что вынуждает органы власти города Москвы полностью, включая обеспечение столичного уровня городской среды, осуществлять развитие города Москвы за счет средств городского бюджета и привлеченных средств инвесторов.

При этом органы государственной власти города Москвы выполняют свои обязанности по непосредственному обеспечению деятельности федеральных органов государственной власти, представительств, других столичных учреждений практически в полном объеме.

Необходимо отметить, что в 2003 году депутатом Государственной Думы Российской Федерации В.В. Гальченко в Государственную Думу Российской Федерации на рассмотрение был внесен проект Федерального закона «О столице Российской Федерации». Одной из особенностей данного проекта являлось «рассредоточение» федеральных органов государственной власти по территории Российской Федерации (за исключением Президента Российской Федерации) с учетом особенностей их деятельности. Кроме того проектом Федерального закона «О столице Российской Федерации» предлагалось устранить особый статус города Москвы как столицы Российской Федерации, сложившийся в результате сосредоточения в Москве всех столичных учреждений, что, по мнению автора, нарушает закрепленный частью 1 статьи 5 Конституции РФ принцип равенства субъектов Российской Федерации.

Однако после непродолжительного рассмотрения указанный проект был отклонен с мотивировкой недостаточности правового регулирования и нецелесообразности его принятия.

Помимо вышеперечисленных особенностей, правовое положение города Москвы также отличает то, что Москва, являясь самостоятельным субъектом Российской Федерации, одновременно является административным центром другого субъекта Российской Федерации - Московской области, что предполагает особый характер взаимоотношений, складывающихся «по горизонтали» между Москвой и Московской областью, а также их органами. Так, например в Москве город Зеленоград с прилегающими населенными пунктами и территориями образует Зеленоградский административный округ города федерального значения, состоящий из трех районов, на территории которых располагаются пять внутригородских муниципальных образований города Москвы - Крюково, Матушкино, Савелки, Силино, Старое Крюково.

Все названные особенности Москвы не только характеризуют специфику этого субъекта Российской Федерации, но прямо или косвенно связаны с возникновением (обострением) проблем правового, экономического, политического и культурного характера, которые требуют своего решения.

**Шапиро Сусанна Владиславовна,**  
студентка 4 курса юридического факультета  
Поморского государственного университета имени М.В.Ломоносова

## О ПОЗИТИВНОМ СТИМУЛИРОВАНИИ УКРЕПЛЕНИЯ СЕМЬИ

Одной из самых острых социальных проблем современной России является демографическая проблема, для решения которой была предложена программа стимулирования рождаемости, включающая в себя комплекс мер административной, финансовой, социальной поддержки молодой семьи. Одной из мер материальной поддержки женщины, принявшей решение родить второго ребенка, стало предоставление в

ее распоряжение первичного, базового материнского капитала, что должно поддержать в первую очередь женщину-мать, повысить ее социальный статус.

Предложения, высказанные в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ, получили законодательное закрепление в принятом Государственной Думой ФС РФ Федеральном законе от 29 декабря 2006 г. N 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (далее – Закон N 256-ФЗ). Указанный Закон направлен на решение, по меньшей мере, двух задач: проблемы низкой рождаемости (и в конечном итоге улучшения демографической ситуации в стране) и социальной поддержки женщины и семьи.

Полагаем, что меры дополнительной государственной поддержки семей, имеющих детей, предусмотренные Законом № 256-ФЗ, к числу которых относится право на материнский (семейный) капитал (далее – материнский или семейный капитал), являются разновидностями социального обеспечения. При этом можно сказать, что эта мера является абсолютно новым видом обеспечения, как по содержанию, так и по условиям предоставления.

Предоставление мер дополнительной государственной поддержки семьям, имеющим детей, в виде права на материнский (семейный) капитал основано на двух обстоятельствах: рождение (усыновление) второго и последующего ребенка и период времени, в течение которого это произошло, – с 1 января 2007 г. до 31 декабря 2016 г. При этом иные обстоятельства не учитываются, например, нуждаемость семьи в мерах дополнительной государственной поддержки.

Учитывая важную роль семьи в развитии государства и общества, 2008 г. был объявлен Президентом России Годом семьи. Правительством Российской Федерации в связи с этим был разработан план основных мероприятий по проведению в 2008 г. в Российской Федерации Года семьи, большая часть которых уже успешно реализована. Вместе с тем необходимость выстраивания иного отношения к семье со стороны государства и общества ставит задачу обеспечения национального приоритета здоровой и многодетной семьи не на один год, а на десятилетия. Семья – это основа общества, именно поэтому без семьи невозможно существование, как самого общества, так и государства.

Тенденциями современного этапа развития российского общества пока еще являются низкая рождаемость и высокая смертность, сохранение которых, как было отмечено в апрельском Докладе ООН, может привести к тому, что численность населения России к началу 2025 г. сократится до 125 – 135 млн. человек, а к 2050 г. – до 100 млн. человек. Но не все прогнозы столь пессимистичны: есть предположение, что к 2012 г. показатель смертности в России будет равняться показателю рождаемости, т.е. убыль населения прекратится, об этом свидетельствуют наметившиеся позитивные сдвиги: в 2006 г. смертность составила 15,3 человека на 1 тыс., в 2007 г. – 14,7. В 2007 г. в России родилось более 1 миллиона 600 тысяч новых граждан, что на 8% больше, чем в 2006 г. Такого прироста рождаемости по темпам в России не было целых 25 лет.

Беспристрастная статистика свидетельствует о том, что еще год назад в России лишь 3 процента из 42 миллионов семей имело троих и более детей. Для расширенного воспроизводства населения России с учетом современных показателей смертности и рождаемости необходимо, чтобы 50% семей имели 3 детей. Государство заинтересовано в увеличении многодетных семей, а потому стимулирует рождение второго и последующего ребенка посредством развития сферы социальной поддержки, социального обслуживания семьи и детей, предоставления социальных льгот и выплат. В России жизненно необходимо на современном этапе создать условия для возрождения культа семьи, воспитывающей двух и более детей.

Именно у молодых семей очень часто возникает множество проблем и самая серьезная из них – это проблема жилья, которая в настоящее время является наиболее актуальной. Для решения этой серьезной проблемы в помощь молодым семьям выступило Правительство РФ, которое приняло Постановление от 13 мая 2006 года № 285 «Об утверждении Правил предоставления молодым семьям субсидий на приобретение жилья в рамках реализации подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 – 2010 годы.

Подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы предусматривает оказание молодым семьям государственной поддержки в улучшении жилищных условий за счет средств федерального бюджета. То есть данная программа рассчитана на активное участие молодых граждан в решении своих жилищных проблем в условиях первоначальной помощи со стороны государства. При этом необходимо учитывать, что за счет средств федерального бюджета субсидия молодой семье на приобретение квартиры предоставляется только один раз.

В правилах предоставления молодым семьям субсидий на приобретение жилья в рамках реализации подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 - 2010 годы устанавливаются:

- 1) порядок предоставления молодым семьям субсидий на приобретение жилья;
- 2) порядок уплаты первоначального взноса при получении ипотечного жилищного кредита или займа на приобретение жилого помещения;

3) порядок создания объекта индивидуального жилищного строительства.

В подпрограмме «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 – 2010 годы могут участвовать:

- 1) молодая семья с детьми или без детей;
- 2) неполная молодая семья, состоящая из одного молодого родителя и одного и более детей.

При этом молодая семья либо неполная молодая семья должна соответствовать следующим условиям:

- 1) возраст каждого из супругов не превышает 30 лет;
- 2) у семьи должны быть доходы или другие денежные средства, которых достаточно для того, чтобы оплатить расчетную (среднюю) стоимость жилья в части, превышающей размер предоставляемой субсидии;
- 3) семья должна быть признана нуждающейся в улучшении жилищных условий. Под нуждающимися в улучшении жилищных условий понимается молодая семья, которая была поставлена на учет в качестве нуждающейся в улучшении жилищных условий до 1 марта 2005 г., а также молодая семья, признанная органами местного самоуправления по месту их постоянного жительства нуждающейся в улучшении жилищных условий после 1 марта 2005 г. Согласно ст. 51 Жилищного кодекса РФ молодая семья признается нуждающейся в улучшении жилищных условий, если:
  - а) у семьи нет в собственности жилого помещения;
  - б) у семьи есть в собственности жилое помещение, но общая площадь жилого помещения на одного члена семьи менее установленной учетной нормы субъекта РФ, в котором семья проживает;
  - в) семья проживает в помещении, которое не отвечает установленным для жилых помещений требованиям;
  - г) семья проживает в квартире, которая занята несколькими семьями, если в составе семьи имеется больной, страдающий тяжелой формой хронического заболевания, при которой совместное проживание с ним в одной квартире невозможно, и не имеющими иного жилого помещения, занимаемого по договору социального найма или принадлежащего на праве собственности.

Вышеуказанная программа не предусматривает предоставление субсидии на полную оплату стоимости квартиры, а лишь частичную оплату.

Семья – естественная среда обитания человека. Как сложное многогранное социальное явление она выступает в качестве предмета исследования во многих областях науки, в том числе различных отраслях юридической науки. Как это ни покажется странным, до настоящего времени в российском семейном законодательстве отсутствует легальное определение понятия семьи.

Законодательное закрепление определения понятия «семья» необходимо, оно обусловлено как практической, так и теоретической целесообразностью, созданием эффективного механизма правовой охраны семьи, обеспечивающего стабильность и устойчивость семьи в российском обществе и государстве. Требуют решения вопросы, возникающие в судебной практике в связи с установлением отсутствия цели создания семьи при заключении брака, о признании брака недействительным. Существуют проблемы определения членов и бывших членов семьи в жилищных правоотношениях. Не имея законодательно закрепленной дефиниции понятия «семья», решить эти проблемы достаточно сложно.

**Морозова Александра Геннадьевна,**

студентка 4 курса юридического факультета

Поморского государственного университета имени М.В. Ломоносова

### **ЧТО ТАКОЕ ИПОТЕКА: ЕЕ ПЛЮСЫ И МИНУСЫ.**

#### **РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В СИСТЕМЕ ИПОТЕЧНОГО ЖИЛИЩНОГО КРЕДИТОВАНИЯ.**

По данным статистики, более 60% населения России нуждается в улучшении жилищных условий. К началу экономических реформ в России отсутствовал рыночный механизм, предполагающий самостоятельное участие населения в решении жилищной проблемы. Свободный рынок жилья практически отсутствовал, долгосрочные кредиты населению составляли незначительную долю в общем объеме финансирования жилья и предоставлялись в основном индивидуальным застройщикам, жилищно-строительным и жилищным кооперативам на строительство нового, а не на покупку готового жилья. За период реформ 1990—1998 годов в сфере жилищного финансирования значительно увеличилась доля частного сектора, в то же время государство перестало быть основным участником на этом рынке. Сформировался и быстро развивается рынок жилья. В настоящее время 57% всего жилищного фонда в России находится в частной собственности. В результате созданный в первые годы реформ рынок жилья оказался не обеспечен необходимыми кредитно-финансовыми механизмами, которые могли бы восполнить сокращение бюджетных ассигнований в строительство. В условиях резкого сокращения бюджетных расходов в жилищном секторе

государство сосредоточило внимание в основном на проблемах отдельных категорий и групп населения, которые не в состоянии самостоятельно решить свои жилищные проблемы. Основная же часть населения, имеющая относительно стабильные доходы и желающая приобрести жилье в собственность, оказалась не в состоянии этого сделать из-за отсутствия достаточных накоплений и долгосрочных кредитов. Задача государства в новых условиях заключается в поддержании платежеспособного спроса различных слоев населения на рынке жилья за счет создания условий для развития рыночных механизмов мобилизации внебюджетных ресурсов общества и направления их в кредитно-финансовую сферу, посредством развития системы долгосрочного жилищного ипотечного кредитования.

Современная государственная жилищная политика должна наряду с прежней ориентацией на нужды социально не защищенных групп населения сделать новый акцент на решении жилищных проблем основной части работающего населения, располагающего средними доходами, накоплениями и имеющими жилье в собственности в результате бесплатной приватизации. Одним из вариантов разрешения жилищного вопроса является получение банковского ипотечного кредита на приобретение жилья.

В настоящее время формирование системы ипотечного жилищного кредитования - одно из приоритетных направлений государственной жилищной политики. Поэтому развитие ипотеки регулируется рядом нормативных документов, ее становление - предмет внимания всех структур власти. Эта система, которая в будущем должна стать независимой и самодостаточной структурой, определяет место и роль ипотечного жилищного кредитования в жилищном финансировании, а также стратегию государства в становлении и развитии данной сферы.

В последнее время любая публикация об ипотечном кредитовании вызывает довольно оживленную дискуссию, участники которой, как правило, примерно поровну делятся на противников и сторонников такого способа покупки жилья.

Тема ипотечного кредитования крайне актуальна, однако до сих пор правительству не удалось сделать ипотеку массовой. Виной тому низкие доходы населения, высокая инфляция, отсутствие необходимой правовой базы для развития ипотеки. Были намечены также серьезные цели и поставлены реализуемые задачи для того, чтобы в конечном счете с помощью ипотеки разрешить жилищные проблемы граждан страны.

Но чтобы говорить о положительных и отрицательных моментах ипотеки, нужно сперва выяснить, что же это такое. Ипотека (от греческого *hypothekē* - залог) представляет собой вид залога, при котором заложенное имущество (земельные участки, за исключением земельных участков, указанных в статье 63 Федерального закона от 16.07.1998 №102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»; предприятия, а также здания, сооружения и иное недвижимое имущество, используемое в предпринимательской деятельности; жилые дома, квартиры и части жилых домов и квартир, состоящие из одной или нескольких изолированных комнат; дачи, садовые дома, гаражи и другие строения потребительского назначения; воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания и космические объекты) остается во владении залогодателя до наступления срока платежа.

В первом случае это формальное юридическое определение подразумевает следующее: вы заключаете с выбранным вами банком договор об ипотечном кредитовании, и на основании этого договора он выдает вам деньги, необходимые на покупку квартиры (или иной недвижимости).

Вторая форма залога при ипотечном кредитовании - когда по тому же договору вы передаете в залог не новую, приобретаемую квартиру, а старую, которая уже была у вас в собственности до заключения кредитного договора.

За пользование выданным кредитом платятся банку установленные в кредитном договоре проценты и возвращаются заемные средства в виде ежемесячных выплат банку, также установленных кредитным договором. Недвижимость (квартира), приобретенная в кредит, остается в залоге (ипотеке) у банка до полного погашения кредита, хотя формально собственник не изменится. Однако в случае изменения вашего финансового положения, которое, к примеру, повлечет невозможность исполнения вами кредитных обязательств, банк продаст квартиру и вернет свои деньги. Это право предусмотрено ст. 334 Гражданского кодекса РФ (далее - ГК РФ), согласно которой банк, выдавший кредит, на правах кредитора по обеспеченному залогом обязательству имеет право в случае неисполнения должником этого обязательства получить удовлетворение из стоимости заложенного имущества преимущественно перед другими кредиторами этого лица.

На первый взгляд все просто и понятно. Но в данном процессе значительно больше вопросов, нежели ответов на них.

А пока несколько слов о том, почему все, что так или иначе связано с ипотекой, становится интересным широкому кругу граждан страны.

Сложность реализации конституционного права на жилье является болезненным вопросом для большинства людей в России. Старые методы и подходы и раньше были малодейственными, а ныне попросту не работают. Правительство, региональные и местные органы власти должны ориентироваться на то, чтобы к 2010 году

минимум треть граждан страны (а не одна десятая, как сегодня) могли бы приобретать квартиры, отвечающие современным требованиям, за счет собственных накоплений и с помощью жилищных кредитов.

Жилищное кредитование должно стать долгосрочным и доступным для граждан. А чтобы рост спроса на жилье не привел только к скачку цен, следует обеспечить конкурентные условия для жилищного строительства.

Необходимы действия, которые повлекут существенные изменения в сложившейся ситуации.

1. Ипотека должна стать доступным способом решения проблем для людей со средними доходами. Разумеется, нужны и другие формы финансирования, такие как участие граждан в долевом строительстве и жилищно-накопительных программах. И на решение всех этих задач должны эффективно работать государственная система регистрации прав на недвижимость, бюро кредитных историй, развитый рынок ипотечных ценных бумаг.

2. Необходимо разрушить монополию на строительных рынках. Принятие муниципалитетами четких правил землепользования и застройки, упрощение процедур разрешений и согласований на строительство, подготовка необходимой инженерно-коммунальной инфраструктуры - все эти меры должны быть направлены на сокращение времени и затрат по строительству.

3. Принципиальный вопрос - гарантии права собственности добросовестных приобретателей жилья. Сделки на его рынке должны проходить только по прозрачным, понятным людям и, что немаловажно, недорогим процедурам.

4. Наведение порядка в сфере предоставления социального жилья. Получение жилья по договору социального найма должно стать доступным для тех, кто в нем действительно нуждается. Кроме того, следует предусмотреть дополнительные меры по целевой поддержке отдельных категорий граждан, в особенности молодых семей.

Некоторые действия в этом направлении предприняты, но они недостаточны. Сейчас, несмотря на многочисленные сложности, связанные с ипотекой, на относительную молодость такой формы залога в России, для многих граждан ипотечный кредит - единственно возможный способ быстрого решения жилищного вопроса. Ведь этот вид кредита дает возможность сразу переехать в новую квартиру, а не ждать погашения всей суммы долга, ютясь в старом или арендуемом жилье. Кроме того, ипотечный кредит выгоден тем, что фиксирует цену квартиры в момент ее покупки.

Однако, приобретение квартиры требует немалых вложений и порой денежных средств не хватает. Способов выгодно вложить деньги или получить недостающую сумму немало. Они различаются по степени риска, действительности, срокам достижения результата. У каждого из рассматриваемых вариантов есть и плюсы, и минусы.

Существуют следующие наиболее распространенные законные схемы получения необходимой суммы на жилье.

1. Накопление недостающей для покупки квартиры суммы на депозитном счете в банке.

2. Накопление с использованием ссудо-сберегательной схемы. Основными условиями данного способа являются получение ссуды, необходимой для покупки квартиры, после накопления 50% от ее текущей стоимости.

3. Использование банковского ипотечного кредита, конкретные условия которого определяются в каждом отдельно взятом случае. Ставка в среднем составляет 11% в валюте, первоначальный взнос по кредиту - 30% его суммы, платежи осуществляются равными долями.

Поэтому, если говорить об ипотеке, то ее развитие сегодня сдерживается рядом факторов: ограниченный платежеспособный спрос населения, низкие объемы и невысокое качество нового жилищного строительства в субъектах РФ обуславливают недостаточность предложений и высокую стоимость квартир на рынке жилья, низкие темпы разработки и совершенствования законодательства о недвижимости и несогласованность правовых актов между собой, неразвитость инфраструктуры рынка жилья и жилищного строительства, психологические факторы, главным из которых является национальная особенность большинства населения — нежелание жить в долг, высокие процентные ставки, в связи с чем ипотечное кредитование в России не становится массовым, и большинство россиян не могут воспользоваться ипотекой для решения своих жилищных проблем.

По мнению ряда специалистов, для увеличения спроса на ипотеку необходимо снижение ставок по кредиту и упрощение порядка его получения. Однако о снижении ставок говорить сложно, ипотека — это рыночный механизм. Сумма выплат по кредиту рассчитывается по сложному проценту, в результате итоговая сумма может превышать стоимость квартиры в 1,5 и более раз. Кроме того, помимо выплаты процентов по кредиту добавляются дополнительные траты: страхование квартиры, жизни и потери трудоспособности — это еще 0,5 — 2% от общей суммы. Именно поэтому сложно убедить население, что ему это действительно необходимо.

Что касается упрощения процедуры, у банкиров есть против этого довольно веский довод — «андеррайтинг» (это оценка кредитором вероятности погашения кредита). При оформлении кредита банком оцениваются три момента:

- платежеспособность заемщика,
- готовность погасить кредит (анализ кредитной истории),
- оценка стоимости закладываемого имущества.

Но определить реальную платежеспособность клиента в нынешних российских условиях практически невозможно, и справка об официальном доходе — в данном случае вещь совершенно бесполезная. Эффективной сложностью является и отсутствие у граждан кредитных историй (хотя тут часть риска могли бы взять на себя страховые компании). Не факт и то, что закладываемое сегодня имущество останется достаточным обеспечением кредита в будущем — дом может прийти в негодность.

В России же обеспечить себя жильем с помощью ипотеки в состоянии лишь очень небольшой слой населения. Основная же часть граждан при нынешнем положении дел вообще не способна обзавестись квартирами ни сразу, ни через несколько лет.

Ипотечный рынок России живет в ожидании повышения спроса на ипотеку. Перспективы дальнейшего существования и развития ипотеки в России всем представляются по-разному. На эту тему сегодня спорят политики, юристы, государственные служащие и даже домохозяйки.

Для становления и развития системы ипотечного жилищного кредитования необходимо предусмотреть решение целого ряда основных задач:

- 1) совершенствование законодательной и нормативной базы, обеспечивающей исполнение обязательств при ипотечном кредитовании;
- 2) создание и внедрение универсального механизма обеспечения притока долгосрочных внебюджетных финансовых ресурсов в бюджетную сферу;
- 3) создание инфраструктуры, обеспечивающей наличие четкого и надежного механизма регистрации сделок с недвижимостью и прав на нее, а также процедуры доступа к этой информации участников рынка ипотечного кредитования;
- 4) налоговое стимулирование как граждан-получателей ипотечных кредитов, с одной стороны, так и коммерческих банков — ипотечных кредиторов и инвесторов, обеспечивающих рефинансирование коммерческих банков-кредиторов, с другой стороны;
- 5) создание равных условий для свободной конкуренции между субъектами рынка ипотечных кредитов;
- 6) формирование механизмов социальной защиты заемщиков как от неправомерных действий банков-кредиторов, так и для их социальной адаптации при процедуре выселения в случае невозможности погашения взятого ранее ипотечного кредита;
- 7) доработка нормативной базы, регулирующей деятельность кредитных организаций по предоставлению и обслуживанию ипотечных кредитов и их рефинансированию;
- 8) формирование нормативно-законодательных основ для использования новых финансовых инструментов (ценных бумаг) для привлечения долгосрочных ресурсов в эту сферу;
- 9) разработка комплексной схемы по реализации ипотеки, которая будет основана не только на интересах чиновников.

Ипотечное кредитование жилья, несмотря ни на что, — один из самых проверенных в мировой практике и надежных способов привлечения внебюджетных инвестиций в жилищную сферу. Именно ипотека позволяет согласовать интересы населения в улучшении жилищных условий, коммерческих банков — в эффективной и прибыльной работе, строительного комплекса — в ритмичной загрузке производства, и, конечно же, государства, заинтересованного в общем экономическом росте, которому будет способствовать широкое распространение ипотечного кредитования населения. Для развития долгосрочного ипотечного кредитования в стране уже создана некоторая нормативная база, что уже само по себе дает надежду на «светлое будущее» ипотеки в нашей стране. Тем не менее хочется верить, что работа по формированию законодательства об ипотеке только началась.

Россия не первое государство, которое поставило перед собой такую серьезную задачу и предпринимает реальные действия для ее решения. В современной экономической ситуации превратить желаемое в реальность возможно только объединением усилий государства, банков и населения.

Причины состоят в следующем:

- 1) государство берет на себя обязательство разработать и обеспечить правовую поддержку реализации программ банковского кредитования ипотеки;
- 2) при этом банки должны сделать более доступными условия предоставления ипотечного кредита;
- 3) население, заинтересованное в разрешении своих жилищных проблем, должно быть готово не только воспользоваться теми правами, которые предоставляются при использовании программ ипотеки, но и быть готовым исполнять возложенные на него тем самым обязанности.

Таким образом, только совместными действиями элементов одной структуры: государства, банков и населения — ипотека станет доступной и реально приносящей конструктивные результаты.

И в заключении, подводя итог, следует отметить основные положительные и отрицательные моменты ипотеки. Основным положительным моментом ипотеки является возможность сразу начать жить в приобретаемой квартире, или доме, не ожидая того момента, когда вы сможете накопить необходимую сумму на приобретение жилья. Жилье, приобретаемое по ипотеке, сразу после подписания договора становится соб-

ственностью заемщика. Самому заемщику и членам его семьи можно зарегистрироваться в приобретенном жилье после подписания договора купли-продажи. Почти во всех банках страхование жилья, приобретаемого по ипотеке, является обязательным. Оно обеспечивает безопасность по рискам утраты права собственности на квартиру, повреждения жилья и потери трудоспособности заемщиком. Ипотека имеет еще несколько положительных моментов: заемщику предоставляется по подоходному налогу на весь срок выплаты ипотечного кредита, а длительный срок кредитования делает платежи не слишком большими, соответственно, не такими обременительными для бюджета. Также на сегодняшний момент в большинстве ипотечных программ предоставляется возможность погасить кредит досрочно. Но ипотека имеет и минусы – основным является «переплата» за приобретенную квартиру. Зачастую она может достигать более 100% стоимости жилья. В нее входят: проценты, выплачиваемые по кредиту, а также сумма, затрачиваемая ежегодно на страхование. Кроме того, в «переплату» входят также дополнительные расходы: оплата услуг оценщиков и нотариуса, выплаты банку на рассмотрение заявки, сборы за ведение ссудного счета и другие. Эти расходы могут составлять около 10% от суммы первоначального взноса. Выдаваемые банками суммы кредита ограничены. Основными факторами, учитываемыми банками, являются величина первоначального взноса и величина его доходов. Часть банков учитывает только доход по основному месту работы, который подтвержден справкой. Это второй «минус» ипотеки. Также банк может выдвинуть дополнительные требования к заемщику: наличие регистрации, определенный стаж работы на одном месте, возможность предоставить поручителей.

Но, несмотря на все вышеперечисленное, для многих людей ипотека — единственный способ решить свой жилищный вопрос.

**Суворова Мария Минионовна,**  
студентка 3 курса юридического факультета  
Поморского государственного университета имени М.В. Ломоносова

**Стрекин Сергей Николаевич,**  
студент 4 курса юридического факультета  
Поморского государственного университета имени М.В. Ломоносова

### **ПОЗИТИВНОЕ СТИМУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Важнейшей заботой любого государства, желающего сохранить суверенитет над той или иной территорией, во все времена было заселение этой территории своими гражданами, поэтому демографическая ситуация во все времена должна быть приоритетным направлением государственной политики.

Начиная с 1987 года, в нашей стране начался процесс падения рождаемости и роста смертности. За 20 лет численность детского населения сократилась на 12 млн. или на 1/3. Данный процесс назвали понятием русский демографический крест. И это не художественный образ. Оно уже прочно вошло в социологию и реально отражает такую ситуацию, когда рождаемость не растет при постоянном росте смертности. В последние годы ситуация несколько изменилась, но все же не может не настораживать. Государство обратило внимание на демографическую ситуацию и проводит ряд мер с целью ее улучшения.

Демографическая политика — это целенаправленная деятельность государственных органов и иных социальных институтов в сфере регулирования процессов воспроизводства населения. Включает систему целей и средств для их достижения. Демографическая политика является составной частью общей социально-экономической политики и одновременно - это составная часть политики народонаселения.

Принципиальная особенность демографической политики заключается в воздействии на динамику демографических процессов не прямо, а опосредовано, через человеческое поведение, через принятие решений в сфере брака, семьи, рождения детей, выбора профессии, сферы занятости, места жительства и др.

Социально-экономические причины, вызывающие невысокие показатели рождаемости:

- высокий уровень урбанизации - 75% (в сельской местности рождаемость выше, а в городах — ниже);
- изменение статуса женщины, эмансипация и появление новой системы ценностей;
- последствия войн и военных конфликтов, терроризм;
- производственный травматизм; техногенные катастрофы: автомобильные ежегодно уносят до 250 тысяч человеческих жизней, в дорожно-транспортных происшествиях погибает 60000 человек; несчастные случаи;
- смертность от болезней: СПИД, рак и т. д.;
- природные катастрофы: извержение вулканов, цунами, землетрясения и т.д.

Вопросы демографии не раз поднимались в ежегодных посланиях Президента РФ. Они нашли свое отражение в рамках национальных проектов. Так в национальном проекте «Здоровье» впервые принята программа «Родовые сертификаты». Введение с 1 января 2006 года во всех регионах Российской Федерации родовых сертификатов имеет своей целью повышение материальной заинтересованности медицинских учреждений в предоставлении качественной медицинской помощи. Важно, чтобы женщина с первого и до последнего дня беременности была окружена вниманием специалистов и родила здорового малыша. Регулярные посещения врача акушера-гинеколога помогут женщине не только избежать многих осложнений во время беременности, но и предотвратить ряд заболеваний ребенка, получить практические рекомендации по профилактике наиболее часто встречающихся заболеваний во время беременности (анемии, угрозы прерывания беременности и др.), правильному питанию и поведению во время родов, грудному вскармливанию ребенка.

Адресатами программы «Родовые сертификаты» являются женские консультации, родильные дома, детские поликлиники. Сертификат действует во всех государственных и муниципальных роддомах. Женщина может свободно выбирать, куда обратиться. Участником программы может стать учреждение, имеющее лицензию на осуществление медицинской деятельности по специальности «акушерство и гинекология» или «педиатрия» и заключившее договор с региональным отделением Фонда социального страхования.

Муниципальные и государственные учреждения здравоохранения, имеющие лицензии по специальности «Акушерство и гинекология» и оказывающие медицинскую помощь женщинам в период беременности (женские консультации, акушерско-гинекологические кабинеты поликлиник), получают по 3 000 руб. (в 2006 году — 2 000 руб.) за каждую пациентку, а учреждения здравоохранения, оказывающие медицинскую помощь в период родов (родильные дома, родильные отделения, перинатальные центры), — по 6 000 руб. за каждую женщину (в 2006 году — 5 000 руб.). Детские поликлиники, имеющие лицензию по специальности «педиатрия», включенные в программу с 2007 года, за диспансерное наблюдение ребенка в первый год его жизни получают 1 000 руб.

С введением программы «Родовых сертификатов» внимание к беременным женщинам со стороны медицинских учреждений увеличилось и как следствие — повысилось качество предоставляемых медицинских услуг.

В 2006 г. был принят ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», вызвавший большой резонанс в обществе. Данный закон стал широко известен как закон «о материнском (семейном) капитале». Что же представляет из себя материнский капитал?

Это средства федерального бюджета, передаваемые в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации на реализацию дополнительных мер государственной поддержки, установленных Федеральным законом «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей». Материнский (семейный) капитал устанавливается в размере 250 000 рублей. Размер материнского (семейного) капитала ежегодно пересматривается с учетом темпов роста инфляции и устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год. На сегодняшний день сумма материнского (семейного) капитала составляет около 300 000 тыс. рублей. Ежегодно не позднее 1 сентября текущего года Пенсионный фонд Российской Федерации информирует лиц, получивших сертификат, о размере материнского (семейного) капитала либо в случае распоряжения частью материнского (семейного) капитала — о размере его оставшейся части. Лица, получившие сертификат, могут распоряжаться средствами материнского (семейного) капитала в полном объеме либо по частям по следующим направлениям:

- 1) улучшение жилищных условий;
- 2) получение образования ребенком (детьми);
- 3) формирование накопительной части трудовой пенсии для женщин, перечисленных в пунктах 1 и 2 части 1 статьи 3 настоящего Федерального закона. Заявление о распоряжении может быть подано в любое время по истечении двух лет и шести месяцев со дня рождения (усыновления) второго, третьего ребенка или последующих детей, но не позднее 1 мая текущего года для распоряжения средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала во втором полугодии текущего года или не позднее 1 октября текущего года для распоряжения средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала в первом полугодии года, следующего за годом подачи заявления о распоряжении.

В связи с экономическим кризисом появилась дополнительная возможность — использовать средства материнского (семейного) капитала на погашение основного долга и уплаты процентов по кредитам или займам на приобретение (строительство) жилого помещения, включая ипотечные кредиты.

Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в целях повышения уровня материального обеспечения отдельных категорий граждан» предусмотрел возможность получения единовременной выплаты в размере 12 000 рублей за счет средств материнского (семейного) капитала. Эту часть материнского капитала могут получить только граждане, проживающие на территории Российской Федерации, и получившие сертификат на материнский капитал. Данная статья закона действует до 1 мая 2010 года. Заявление о предоставлении единовременной выплаты можно подавать в Пенсионный фонд РФ в следующие сроки:

- если право на материнский капитал (рождение или усыновление ребенка) возникло с 1 января 2007 года по 30 сентября 2009 года — не позднее 31 декабря 2009 года включительно;

- если право возникло с 1 октября 2009 года по 31 декабря 2009 года — не позднее 31 марта 2010 года включительно.

Распоряжение средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала осуществляется лицами, получившими государственный сертификат на материнский (семейный) капитал, и не ранее чем по истечении трех лет со дня рождения (усыновления) второго, третьего ребенка или последующих детей.

Данная программа, как считают многие, дает свои положительные результаты. Например, в Москве ежегодное число новорожденных перешагнуло за 100 тыс. Положительная динамика наблюдается и у нас в Архангельске. Хотя уровень смертности остается все же выше.

В то же время скептики говорят, что выводы о пользе данной программы преждевременны, так как рост рождаемости связан в первую очередь с последним подарком советской эпохи — то есть граждане, родившиеся в 1985-86 г.г. достигли детородного возраста и решили завести детей.

Правительством РФ был увеличен размер пособия по уходу за ребенком до полутора лет — 1798,51 руб. на первого ребенка, а на второго — до 3597,01 рублей ежемесячно.

Предусмотрена компенсация расходов на детские сады: если ребенок один, она составляет 20% от родительской платы, два ребенка — 50%, три и более детей — государство вернет родителям 70% платы.

Награждение Орденом «Родительская слава» — родители (усыновители), состоящие в браке, заключенном в органах ЗАГС, либо, в случае неполной семьи, один из родителей (усыновителей), которые воспитывают и (или) воспитали четверых и более детей — граждан Российской Федерации, образуют социально ответственную семью, ведут здоровый образ жизни, обеспечивают надлежащий уровень заботы о здоровье, образовании, физическом, духовном и нравственном развитии детей, полное и гармоничное развитие их личности, подают пример в укреплении института семьи и воспитании детей.

Демографическая ситуация северных регионов нашей страны в несколько раз усугубляет демографическую проблему. Это связано прежде всего с особым климатом, отдаленностью от центральных регионов страны. Остановимся подробнее на ситуации в Архангельской области и её перспективах по устранению данной проблемы.

К началу 2006 года численность населения Архангельской области составила 1 млн. 291 тыс. 400 человек, из которых 942,6 тыс. человек (73%) - горожане и 348,8 тыс. человек (27%) - сельские жители.

С момента проведения Всероссийской переписи населения 2002 года число северян уменьшилось на 45,1 тыс. человек, или на 3,4%. В 2005 году численность населения за год сократилась на 13,1 тыс. человек (1,0%). Наибольшую долю в общем сокращении (61,8%) составила естественная убыль северян, остальные доли (38,2%) приходится на миграционную убыль.

Тенденция к повышению рождаемости сложилась с 2000 года. За прошедший период число родившихся в области увеличилось на 1,8 тыс. человек (на 14,4%). Общий показатель рождаемости за 6 лет (2000 - 2005 годы) повысился до 10,7 родившихся живыми на 1000 населения (в 2000 году - 8,4 родившихся живыми на 1000 населения), или на 27%. Приросту рождаемости во многом способствовала стабилизация социально-экономического положения в стране, а также численное пополнение женщин репродуктивного возраста (15 - 49 лет). В 2005 году зарегистрирован небольшой спад рождаемости к уровню 2004 года (10,7 против 11,0 на 1000 населения, или на 2,7%).

Показатель числа родившихся в среднем на одну женщину (суммарный коэффициент рождаемости) составил 1,40 против 1,12 в 2000 году. Но и это значительно ниже уровня, необходимого для численного замещения поколений родителей их детьми.

Социальные ориентиры северян скорректированы на рождение одного, реже двух детей. В общей численности новорожденных в 2004 году доля первенцев составила 60,1% (в 1991 году - 51%, 1994 году - 58%).

Снижение регистрируемых брачных союзов наблюдалось с начала 80-х годов XX века. Особенно существенным оно было в 90-х годах (в 1994 году зарегистрировано 6,2 брака на 1000 населения, в 1997 году - 5,6). В последующие годы наступила относительная стабилизация. В 2005 году общий коэффициент брачности (число браков - на 1000 человек в среднем за год) увеличился до 9,7, или на 24%, к 2004 году.

Распространение нерегистрируемых брачных союзов привело к увеличению числа детей, рожденных вне зарегистрированного брака. За 1994-2004 годы доля таких детей почти удвоилась и составила в прошлом году 42% от общего числа рождений (более половины из них учтено по совместному заявлению родителей).

За 2003-2005 годы в области ежегодно расторгалось в среднем примерно 6,0 тыс. браков (в 2005 году расторгнуто 5210 браков), в результате более 4,5 тыс. несовершеннолетних детей остаются ежегодно без одного из родителей.

Позитивная коррекция показателей материнской и младенческой смертности сдерживается неблагоприятными тенденциями в области репродуктивного здоровья населения, поскольку среди совокупности причин

младенческой смертности около 80% составляют перинатальные состояния, относящиеся к периоду внутриутробного развития ребенка, и врожденные аномалии, то есть заболевания, тесным образом взаимосвязанные со здоровьем матери. В 2005 году младенческая смертность (число умерших в возрасте до 1 года на 1000 родившихся живыми) по сравнению с предыдущим годом увеличилась на 24,7% и составила 12,6% против 10,1%.

Таким образом, если сложившаяся ситуация и наметившиеся тенденции будут сохраняться, то к 1 января 2016 года население Архангельской области сократится до 1 млн. 222 тыс. 400 человек.

Но стоит заметить, что в Архангельской области за 7 месяцев 2008 года выросла рождаемость на 469 родов или на 6,7%, в то же время на 17,2% снизилась смертность детей на первой неделе жизни. Как сообщили ИА «Росбалт-Север» в пресс-службе областной администрации, во многом ситуация изменилась за счет реализации программы родовых сертификатов. Только за 8 месяцев 2007 года родильные дома, женские консультации и детские поликлиники области получили 70 млн. руб. В среднем 44% от этих средств пойдут на повышение заработной платы медперсоналу, остальные — на закупку медицинского оборудования, лекарств и питания для беременных и кормящих женщин.

В 2005 году количество многодетных семей в Архангельской области составляло 6664. Из них: 5452 - с тремя детьми; 907 - с четырьмя, 305 - с пятью и более детьми.

Несмотря на принимаемые меры по профилактике сиротства, раннему выявлению семей и детей, нуждающихся в помощи государства, в последние три года вновь наблюдается увеличение количества детей, оставшихся без попечения родителей: 2002 год - 1348 человек, 2003 год - 1456 человек, 2004 год - 1522 человека.

Органы опеки и попечительства активизировали работу по устройству выявленных сирот на воспитание в семьи граждан. В 2002 году под опеку, в приемные семьи, на усыновление было передано 692 ребенка (51,3% от числа выявленных), в 2003 году - 763 ребенка (52,4%), в 2004 году - 810 детей (53,2%). Число приемных семей с 2002 по 2005 год увеличилось с 15 до 110, а число детей, проживающих у опекунов, ежегодно возрастает на 12% - 15%.

В Архангельске проживает 10% семей, находящихся в социально опасном положении, в которых проживают дети за чертой бедности. Также, у 25% семей Архангельска зарплата не превышает прожиточного минимума. Из общего количества несовершеннолетних, состоящих на учете в органах внутренних дел, половина воспитывается в неполных семьях.

Наблюдается устойчивое снижение роли семьи в социализации детей, то есть их подготовке к жизни в обществе. Увеличивается количество случаев насилия в семье, в том числе в отношении детей, что приводит к совершению побегов подростков из дома и, как следствие, к росту числа беспризорных и безнадзорных детей. Так, органами внутренних дел ежегодно разыскивается до 700 несовершеннолетних, ушедших из дома или детских учреждений.

Наряду с материально-экономическими трудностями существует и проблема психологического характера - распад духовных ценностей и нравственных ориентиров, так как такие качества, как взаимопомощь, товарищество, доброта, уважение к старшим, ценность семейных отношений, всегда составлявшие основу национальных, исторических и культурных традиций российского народа, начинают размываться, нивелироваться, забываться, исчезать.

Таким образом, если сложившаяся ситуация и наметившиеся тенденции будут сохраняться, то к 1 января 2016 года население Архангельской области сократится до 1 млн. 222 тыс. 400 человек.

За последнее время в области родилось 7304 человека, умерло 9636 человек (против 6922 родившихся и 10670 умерших в январе-июне 2006 года). Коэффициент рождаемости составил 11 рождений на тысячу населения, коэффициент смертности по-прежнему остается на высоком уровне - 15 умерших на тысячу населения.

За январь-июнь 2007 года органами ЗАГС были зарегистрированы 4145 браков и 3099 разводов. По сравнению с соответствующим периодом предыдущего года в текущем году зарегистрировано больше как браков (на 331), так и разводов (на 427).

За первое полугодие 2007 года в область прибыло 5,4 тыс. человек, а выбыло за ее пределы 7 тыс. человек (за январь-июнь 2006 года соответственно 4,8 и 6,8 тыс. человек).

В существующей ситуации восстановить и увеличить численность населения представляется возможным посредством возрождения на территории Архангельской области семейных ценностей, исторических традиций поморской семьи, имеющей двух детей и более, поднятия престижа родительского авторитета, обеспечения гарантий защиты семьи, материнства, отцовства и детства, опираясь на современные научные разработки и технологии по работе с семьей. В настоящее время семья как никогда нуждается в экономической, социальной, психологической, педагогической, юридической и в иных видах помощи.

Необходимым является создание условий жизнедеятельности семьи, обеспечивающих возможность выполнения ею своих основополагающих функций;

- практическая реализация мер государственной поддержки, направленных на улучшение благополучия семей;
- защита детства;

- создание условий для самореализации молодежи и ее подготовка к семейной жизни;
- осуществление мероприятий по профилактике безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних;
- повышение уровня жизни населения, физического, психического, социального здоровья населения и социальной стабильности общества.

Если обратиться к Областным законам Архангельской области, то можно увидеть множество положительных моментов:

1) № 274-34-ОЗ О социально-экономической целевой программе Архангельской области «Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера на 2005-2008 годы». Основными целями Программы являются:

- стабилизация эпидемиологической ситуации, связанной с заболеваниями социального характера, на основе комплексного решения проблем;
- снижение заболеваемости, инвалидизации и смертности населения;
- совершенствование методов диагностики и лечения и реабилитации больных, профилактики заболеваний;
- поддержание высокого (не менее 90-95 процентов) уровня охвата профилактическими прививками детей.

Для достижения поставленных целей предусматривается решение следующих задач:

- обеспечение учреждений здравоохранения вакцинами;
- совершенствование системы организационно-методического и информационно-аналитического обеспечения вакцинопрофилактики в области;
- обеспечение безопасности медицинских манипуляций, донорской крови, медицинских иммунобиологических препаратов, биологических жидкостей, органов, тканей;
- уменьшение осложнений, рецидивов и декомпенсаций патологии;
- предупреждение развития лекарственной устойчивости;
- снижение сроков пребывания больных в стационаре и уровня госпитализации;
- повышение профессиональной квалификации врачей и средних медицинских работников;
- укрепление и переоснащение материально-технической базы учреждений здравоохранения;
- улучшение информационного обеспечения населения;
- активизация профилактической направленности здравоохранения, научное обеспечение мероприятий

Программы.

2) № 117-6-ОЗ О социально-экономической целевой программе Архангельской области «Дети - сироты» на 2006-2008 годы.

Основной целью Программы является улучшение качества жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Программа предусматривает решение следующей задачи: создание оптимальных социально-бытовых условий для воспитанников интернатных учреждений, для подготовки их к самостоятельной жизни в современном обществе. А также предоставление возможностей для укрепления здоровья сирот, обеспечение их полноценного отдыха и всестороннего развития.

3) № 118-7-ОЗ Социально-экономическая целевая программа Архангельской области «Молодёжь Поморья» 2006-2008 годы.

Программа разработана для достижения следующих основных целей:

- содействие социальному, культурному, духовному и физическому развитию молодежи; использование инновационного потенциала молодежи в интересах государственного и общественного развития, в интересах развития самой молодежи;
- реализация общественно значимых инициатив, общественно полезной деятельности молодежи, молодежных общественных объединений; создание условий для более активного включения молодежи в социально-экономическую, политическую и культурную жизнь общества;
- развитие научно-методического и информационного обеспечения реализации молодежной политики.

Программные мероприятия направлены на решение следующих задач:

- создание условий для гражданского становления, духовно-нравственного и патриотического воспитания молодежи;
- содействие профессиональному развитию, самоопределению и занятости молодежи, молодежному предпринимательству и деловой активности молодежи;
- обеспечение поддержки детских и молодежных общественных организаций и объединений в целях включения их в решение социально-экономических проблем региона;
- организация информационно-аналитической и методической деятельности в области молодежной политики.

4) № 155-4-ОЗ «О мерах социальной поддержки многодетных семей в Архангельской области».

1. Многодетным семьям гарантируется в первоочередном порядке:

- 1) прием детей в дошкольные образовательные учреждения и учреждения дополнительного образования;
- 2) прием детей в оздоровительные детские учреждения;
- 3) предоставление земельных участков для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества.

2. Многодетным семьям предоставляется:

1) скидка в размере 30 процентов установленной платы за пользование коммунальными услугами (водоснабжение, водоотведение, газоснабжение, электроснабжение, теплоснабжение), а также за вывоз бытовых и других отходов в пределах установленных нормативов потребления указанных услуг;

2) ежемесячная денежная выплата на приобретение топлива в размере 150 рублей семьям, проживающим в домах, не имеющих центрального отопления;

3) компенсация части платы, взимаемой с родителей или законных представителей за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования (далее - родительская плата), в соответствии с законодательством Российской Федерации;

4) ежемесячная денежная выплата на проезд для учащихся общеобразовательных учреждений или учреждений начального профессионального образования в размере 200 рублей в городской местности и 250 рублей в сельской местности в период с 1 сентября по 31 мая;

С 1 сентября по 31 мая 2008 года размер ежемесячной денежной выплаты на питание ребенка, обучающегося в общеобразовательном учреждении или учреждении начального профессионального образования, установлен законом Архангельской области от 12.12.2007 N 466-23-ОЗ и составляет 323 рубля.

5) ежемесячная денежная выплата на питание ребенка, обучающегося в общеобразовательном учреждении или учреждении начального профессионального образования, в размере 300 рублей в период с 1 сентября по 31 мая;

В 2008 году размер ежегодной денежной выплаты на приобретение одежды для ребенка, обучающегося в общеобразовательном учреждении или учреждении начального профессионального образования, установлен законом Архангельской области от 12.12.2007 N 466-23-ОЗ и составляет 1617 рублей.

б) ежегодная денежная выплата на приобретение одежды для ребенка, обучающегося в общеобразовательном учреждении или учреждении начального профессионального образования, в размере 1500 рублей.

3. В случаях, когда родители или законные представители имеют в соответствии с законодательством Российской Федерации право на компенсацию, указанную в подпункте 3 пункта 2 настоящей статьи, в размере 20% родительской платы, дополнительно выплачивается компенсация в размере 30 процентов указанной платы.

(п. 3 введен законом Архангельской области от 23.05.2007 N 353-18-ОЗ)

4. При установлении фактов нецелевого использования денежных выплат родителями (усыновителями) предоставление мер социальной поддержки может быть приостановлено или прекращено.

5) № 51-па «О концепции семейной политики и демографического развития Архангельской области»

Основные цели:

- стабилизация и улучшение демографической ситуации;
- создание условий жизнедеятельности семьи, обеспечивающих возможность выполнения ею своих основополагающих функций;
- защита детства;
- осуществление мероприятий по профилактике безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних;
- повышение уровня жизни населения, физического, психического, социального здоровья населения и социальной стабильности общества.

Для достижения данных целей необходимо решить следующие задачи:

1) в сфере стимулирования рождаемости и укрепления семьи:

а) создание условий для выполнения семьей экономической, репродуктивной, воспитательной, психологической и жизнеохранительной функций;

б) более полная реализация семьей репродуктивных намерений и улучшение на этой основе демографической ситуации в Архангельской области посредством перехода к господству социальной нормы (3 - 4 ребенка в семье);

в) создание и совершенствование нормативно-правовой базы Архангельской области, необходимой для полной, всесторонней реализации прав и законных интересов семьи;

д) всемерное укрепление семейных институтов и повышение социально-правового статуса семьи в обществе;

е) создание условий для самореализации молодежи и ее подготовка к семейной жизни;

ж) повышение престижа и формирование положительного образа благополучной семьи, пропаганда социальной ценности семьи и брака, значимости семейных ценностей и традиций, формирование духовно-нравственного ориентира на вступление в брак и его регистрацию;

з) формирование гражданско-патриотической позиции в отношении необходимости повышения рождаемости;

2) в сфере обеспечения условий для преодоления негативных тенденций и стабилизации материального положения семьи, уменьшения бедности и увеличения помощи нетрудоспособным членам семьи:

а) осуществление социальных мер по оказанию материально-экономической поддержки наиболее нуждающимся семьям и семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации;

б) разработка стратегии и осуществление семейной политики, ориентированной не только на социальную помощь нуждающимся семьям с детьми, но и на содействие в формировании и раскрытии внутреннего социально-экономического потенциала семей, способных успешно выполнять свои основные функции;

в) в сфере обеспечения трудоспособным членам семьи, имеющим детей, благоприятных условий для сочетания трудовой деятельности с выполнением родительских обязанностей;

г) обеспечение условий для совмещения трудовой деятельности и семейных обязанностей с личными интересами самого человека;

д) приостановление снижения благосостояния семьи, в которой воспитываются несовершеннолетние дети;

е) повышение общественной значимости труда родителей по воспитанию детей;

ж) создание для женщин возможности свободного альтернативного выбора между работой дома и работой вне дома посредством установления для них баланса доходов, оптимизации социальных выплат, изменения общественного мнения и прочих мер;

3) в сфере улучшения охраны здоровья семьи, снижения смертности и увеличения ожидаемой продолжительности жизни:

а) оптимизация возрастной структуры населения области посредством повышения доли граждан трудоспособного возраста;

б) улучшение репродуктивного здоровья населения, в частности, снижение уровней младенческой и материнской смертности, частоты врожденных пороков развития, генетических заболеваний у детей и прочих аномалий перинатального и постперинатального периодов;

в) улучшение качества жизни хронических больных и инвалидов;

4) в сфере оказания помощи семье в воспитании детей:

а) повышение уровня социальной и юридической ответственности родителей за отсутствие у детей условий, необходимых для их жизнеобеспечения, воспитания и развития;

б) профилактика социального сиротства, обеспечение преимущественного воспитания в семейных условиях детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

в) создание благоприятных условий для рождения и воспитания здоровых детей, охрана материнства, отцовства и детства;

г) создание условий для воспитания в семье детей-инвалидов и их последующей успешной социализации;

д) сокращение показателей детской безнадзорности и беспризорности, числа правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, а также прочих проявлений их девиантного поведения;

5) в сфере миграции и расселения народонаселения:

а) повышение уровня миграционной привлекательности территории Архангельской области, в особенности ее сельской местности, с целью сокращения и последующего прекращения выезда экономически активного населения для постоянного проживания за пределы области и оттока сельского населения трудоспособного возраста в городские поселения и городские округа области;

б) регулирование миграционных потоков на региональном уровне в целях создания механизма замещения естественной убыли населения и социально-экономического развития Архангельской области;

в) обеспечение интеграции мигрантов в социум Архангельской области и формирование толерантного к ним отношения, в том числе посредством содействия организации и функционированию соответствующих землячеств и диаспор.

Существуют и многие другие законы, касающиеся стабилизации демографической ситуации в нашем регионе. Из вышеизложенного можно сделать вывод, что государство не остаётся равнодушным к рассматриваемой нами проблеме и планирует будущую тактику действий для устранения демографического дисбаланса. Наблюдаются положительные тенденции за последний год, надеемся, так будет и дальше.

Существует множество законопроектов, не принятых на данной стадии, но заслуживающих внимания для их рассмотрения и дальнейшей реализации. В данное время ведётся разработка законопроекта о работе в России крупных перинатальных центров. Главная цель создания центров – совершенствование в оказании быстрой и эффективной помощи при заболеваниях новорождённых и матерей. Это должно снизить процент смертей новорождённых, в связи с созданием узкоспециализированных медицинских учреждений. Данные центры были экспериментально размещены в одном из регионов России и показали

неплохие результаты. За последние два года удалось снизить младенческую смертность на 20% - с 11,6% до 9,4%, и на 8% снизить материнскую смертность.

Второй этап этой работы предусматривает новый стандарт диспансерного наблюдения детей в первые годы жизни. Планируется, что в этом году на нужды диспансерного наблюдения детей в первые годы жизни, таким образом, будет направлено более 1 миллиарда рублей, а в следующем году эта сумма удвоится. Необходимо распространение таких центров на территории Архангельской области.

Необходимо ограничить выпуски телевизионных программ, развивающих эгоистический потенциал человека, или включить их в списки тех каналов, которые доступны людям за дополнительную плату.

Необходимо укрепить семью как институт общества. Если посмотреть на заграничный опыт, то можно наблюдать самодостаточную, счастливую молодую семью, которая имеет свой дом, машину и остальные необходимые вещи. У российской молодой семьи всё иначе: 10 лет уходит лишь на то, чтобы накопить на данные вещи, соответственно до этого времени они являются зависимы либо от родителей, либо от иных людей. А если родители не слишком состоятельны? Возможно, этот период удвоится. Многое зависит от социального положения в семье. Множество ссор, и в итоге скорые разводы. Необходимо ввести долгосрочную систему кредитования для молодых семей.

Необходимо развивать реальную помощь психологов. Выявлять психические отклонения человека, склонность к суициду на начальных стадиях его жизненного пути с помощью тестов. Это не дорого и эффективно. Дети будут заниматься с психологами (при выявлении отклонений) на ранних стадиях, и процент их выздоровления будет выше. Возможно, снизится процент преступлений в нашем регионе, ведь их чаще всего совершают неполноценные люди. Также необходим обязательный разговор с психологом перед совершением аборта, а также бесплатность данных услуг и их конфиденциальность. Это поможет избежать аборт, произведенных лицами без высшего медицинского образования (может повлечь смерть беременной).

Необходим строгий надзор за проблемными семьями. Нужно смело лишать родительских прав тех, кто не заботится о своих детях, содержит их ради ежемесячных выплат. Ребёнку будет лучше там, где с ним занимаются, воспитывают, играют. Соответственно необходимо усовершенствовать детские дома, привлекать состоятельных людей к данной проблеме, снабжать дом ребёнка всем необходимым и в том числе трудоустраивать выпускников в последующем, предоставлять жильё с большими льготами.

Согласно указу Президента РФ от 09.10.2007 № 1351 «Об утверждении концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» основными задачами демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года являются:

сокращение уровня смертности не менее чем в 1,6 раза, прежде всего в трудоспособном возрасте от внешних причин;

сокращение уровня материнской и младенческой смертности не менее чем в 2 раза, укрепление репродуктивного здоровья населения, здоровья детей и подростков;

сохранение и укрепление здоровья населения, увеличение продолжительности активной жизни, создание условий и формирование мотивации для ведения здорового образа жизни, существенное снижение уровня заболеваемости социально значимыми и представляющими опасность для окружающих заболеваниями, улучшение качества жизни больных, страдающих хроническими заболеваниями, и инвалидов;

повышение уровня рождаемости (увеличение суммарного показателя рождаемости в 1,5 раза) за счет рождения в семьях второго ребенка и последующих детей;

укрепление института семьи, возрождение и сохранение духовно-нравственных традиций семейных отношений; привлечение мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития, с учетом необходимости их социальной адаптации и интеграции.

Факт, что государство задумалось о своих маленьких гражданах и их родителях, не может не радовать. Но не стоит забывать, что принимая стимулирующие нормы, нужно быть предельно осторожными. Государство должно рассчитывать как потребности населения, так и свои возможности. Нельзя возвращаться к модели, при которой население ждет постоянной помощи от государства. Но помогать тем, кто действительно нуждается в помощи, необходимо.

Анализируя вышеперечисленные программы, можно заметить, что как бы мы не старались улучшить законодательство по рассмотренному вопросу, не стоит забывать о моральных нормах и нравственных ценностях. Без определённых нравственных ценностей нормы права потеряют всякий смысл.

Хочется верить, что руководство страны будет проводить дальнейшие мероприятия по стимулированию демографии в России, ведь жители этого государства — и есть само государство. И это приведет страну к процветанию сильной и здоровой нации.