

## **Секция 18**

**Правовой потенциал российского права в  
формировании гражданского общества**

## Содержание

Вергаскина Л.В., Панишев С.М. ПРАВОВОЕ ОФОРМЛЕНИЕ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ КАК ФАКТОР СТАНОВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ.....	3
Кавалер Н.С. ПРАВОВОЙ ПОТЕНЦИАЛ РОССИЙСКОГО ПРАВА В ФОРМИРОВАНИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА.....	10
Кастуганова Д.М. ПРАВОВАЯ СОЦИАЛИЗАЦИЯ КАК ОДНО ИЗ УСЛОВИЙ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА .....	14
Махрова М.В. ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ И СТРУКТУРЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ.....	21
Махрова М.В., Панфилова М.Р. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ ПРИГРАНИЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ...	25

# **Вергаскина Л.В., Панишев С.М. ПРАВОВОЕ ОФОРМЛЕНИЕ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ КАК ФАКТОР СТАНОВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ**

**(Бузулукский гуманитарно-технологический институт (филиал) ГОУ  
ОГУ)**

В настоящее время Россия встала на путь интенсивного развития государства и становления гражданского общества. В этом процессе задействованы (или, по крайней мере должны быть задействованы) все органы государства и слои населения.

Актуальной проблемой является то, что в РФ в выше указанном процессе практически не участвует молодежь, хотя состоит из огромных масс и обладает достаточными возможностями. Поэтому необходимо обусловить основные направления молодежной политики, ее цели и задачи. А главное ее роль в формировании гражданского общества в России.

Для начала следует определить, что понимает под собой термин гражданское общество. Не существует определенного мнения на этот счет, по одному из определений « гражданское общество – это способ социальной жизни, основанный на праве и демократии; общественное устройство, при котором человеку гарантируется свободный выбор форм его экономического и политического бытия, утверждаются права человека, обеспечивается идеологический плюрализм».

В сущности же возникновение гражданского общества детерминировано разграничением прав человека и прав гражданина. Права человека обеспечиваются гражданским обществом, а права гражданина - правовым государством. В обоих случаях речь идёт о правах личности, но если в первом случае имеют в виду её права как отдельного человеческого существа на жизнь, стремление к счастью, то во втором случае - её политические права. Таким образом, в качестве важнейшего условия существования, как гражданского общества, так и правового государства выступает личность, обладающая правом на самореализацию как экономических, так и культурных, духовных и политических потенций, реализуя которые, личность, через гражданское общество, обеспечивает воспроизводство социальной жизни. В нашем случае этой личностью выступает молодежь, в общем, и каждый молодой человек в частности.

Если основным элементом гражданского общества выступает личность, то его несущие конструкции - все те социальные институты, организации и группы, которые призваны содействовать всесторонней реализации личности, её интересов, целей, устремлений. Идеи индивидуальной свободы и частной собственности лежат в основе концепции гражданского общества. А они в свою очередь полностью совпадают с молодежными «перспективами». Значительное место в гражданском обществе занимают заинтересованные группы, представляющие собой разного рода организации или ассоциации рабочих,

фермеров, предпринимателей представителей различных профессий (врачей, адвокатов, инженеров, учителей, преподавателей, учёных) церковные, женские, молодёжные и иные общественные организации, объединённые общностью интересов. Отсюда следует, что теоретически молодежь является значительной движущей силой развития гражданского общества, а также имеет возможность даже силами каждого индивида оказывать влияние. Другой вопрос связан с обеспечением прав гражданина правовым государством и молодежью как его составной частью. По нашему мнению здесь как раз и просматривается прямая взаимосвязь с молодежной политикой и политической активностью молодежи. Оказывать влияние на государство способны только крупные силы, под коими мы понимаем партии. А сколько в России молодежных политических партий? Вопрос получается риторическим, так как или их совсем нет, или они настолько малы и слабы, что о них ни кто не слышал. Необходимо образовывать политические партии, всевозможные объединения молодежи. Заинтересованные группы и организации представляют отдельной личности возможность для реализации её способностей. Они отражают разнообразие экономических, этнических, религиозных, региональных, демографических, профессиональных и иных интересов людей. И снова все упирается в активность молодежи в ее заинтересованности будущим государства – своим будущим. Поэтому главными целями молодежной политики на данном этапе являются:

- содействие социальному, культурному, духовному и физическому развитию молодежи;
- недопущение дискриминации молодых граждан по мотивам возраста;
- создание условий для более полного включения молодежи в социально-экономическую, политическую и культурную жизнь общества;
- расширение возможностей молодого человека в выборе своего жизненного пути, достижении личного успеха;
- реализация инновационного потенциала молодежи в интересах общественного развития и развития самой молодежи.

Цели государственной молодежной политики реализуются на всех уровнях государственной власти и управления Российской Федерации. Устанавливаемые соответствующими государственными органами задачи в сфере реализации молодежной политики не должны противоречить ее целям.

В итоге можно определить, что в настоящее время России слабая политическая активность и недостаточное развитие молодежной политики. Крайне не соответствующее течением нашего времени, когда нужно быть инициативным и самому пытаться найти свой путь. Причем это должно выражаться не в банальном рвении жить лучше, а цели, лучшей жизни в нашем государстве.

Власть в России воспринимается молодежью персонифицировано, через образ лидера. Поэтому нынешнее характерное для большинства молодежи консолидированное доверие к В.В. Путину может определить и характер выборов в органы законодательной власти, несмотря на то, что ее рейтинг среди молодежи в целом ниже, чем Президента. Подавляющее большинство

молодежи, по данным многих опросов, интересуется политикой лишь от случая к случаю и считает, что ни одна из существующих политических партий и организаций не выражает ее интересов. Поэтому политическая активность молодежи будет в ближайшее время определяться степенью «включенности» тех или иных политических сил в зримое решение молодежных проблем.

В России основные проблемы молодежи сейчас связаны с возможностями самореализации, обеспечения молодежи социальными ресурсами - работой, доступным жильем, возможностями проведения досуга, наличием молодежных объединений «по интересам». Поэтому на государственном уровне должны быть закреплены определенные социальные гарантии в этой области, решение молодежных проблем должно быть декларировано в рамках государственной идеологии и в международных документах.

Молодежные общественные организации и движения политического характера представляют собой, скорее, «кузницу кадров» для партий и движений всех направлений, чем самостоятельную силу, независимо от их политической ориентации будь то «Молодежное единство», «Российский коммунистический союз молодежи» или «Идущие вместе», в то время, как организации неполитического толка, в большинстве случаев, достаточно самостоятельны.

На организации «правого» направления ориентировано наибольшее число опрошенных в ходе различных исследований: СПС+«Яблоко» симпатизируют почти 14%. Это, безусловно, немного, и, тем не менее, обеспечивает «правым» лидирующее положение среди других политических сил. В тоже время, очевидно, что наиболее успешно могут работать с молодежным электоратом те силы, которые, через молодежные СМИ, в том числе в рамках сети «Интернет», смогут осветить важные для молодежи проблемы и декларировать свое участие в их решении.

Учитывая, что всегда легче критиковать действия власти, чем их обосновывать, действующим институтам власти необходимо сформировать новые, активные подходы к реализации государственной молодежной политики, поддержке социальных инициатив представителей молодежи, отмежевавшись от «остаточного» подхода к молодежи как «социальному иждивенцу», характерного для предшествующего десятилетия. Если рассматривать обозначенную проблемы в политологическом контексте, стоит выстроить определенную структуру электорального поведения молодежи. Выделим четыре типа:

1. Традиционный тип (конформист) – мотивы политической активности: пример родителей, привычка, стремление быть «как все».

2. Протестный тип - мотивы политической активности: недовольство сложившейся ситуацией, юношеский максимализм, стремление привлечь к себе внимание.

3. Рациональный тип - мотивы политической активности: желание изменить ситуацию к лучшему, осознание собственной ответственности за

принятые решения.

4. Апатичный («никакой») тип характеризуется «активной политической пассивностью», уверенностью в том, что «все равно ничего не получится».

В данной классификации для нас наиболее интересен последний тип электорального поведения молодого человека, так как необходимо выяснение причин его поведения. Учитывая возрастные особенности данной категории, стоит отметить, что политика - не самая важная для молодежи сфера деятельности, потому что существуют две другие, приоритетные: профессиональная самореализация и личная жизнь. Молодежь предпочитает пойти на свидание, а не на выборы, равно как и стремление улучшить свою жизнь посредством новой хорошей работы гораздо важнее, чем пытаться разобраться с программными установками политических партий. Кроме того, в результате преобразований в нашей стране за последнее десятилетие тема политика набилла оскомину, а сложившейся политической традиции в обществе нет. Также неустроенность жизни дает ощущение того, что в действительности бесполезно что-либо делать, поэтому в активной политической позиции молодежь не видит смысла. И, наконец, информационный голод приводит к абсолютной политической безграмотности и представлению о том, что «политика - это скучно». Наиболее наглядно эту статистику можно просмотреть в таблице

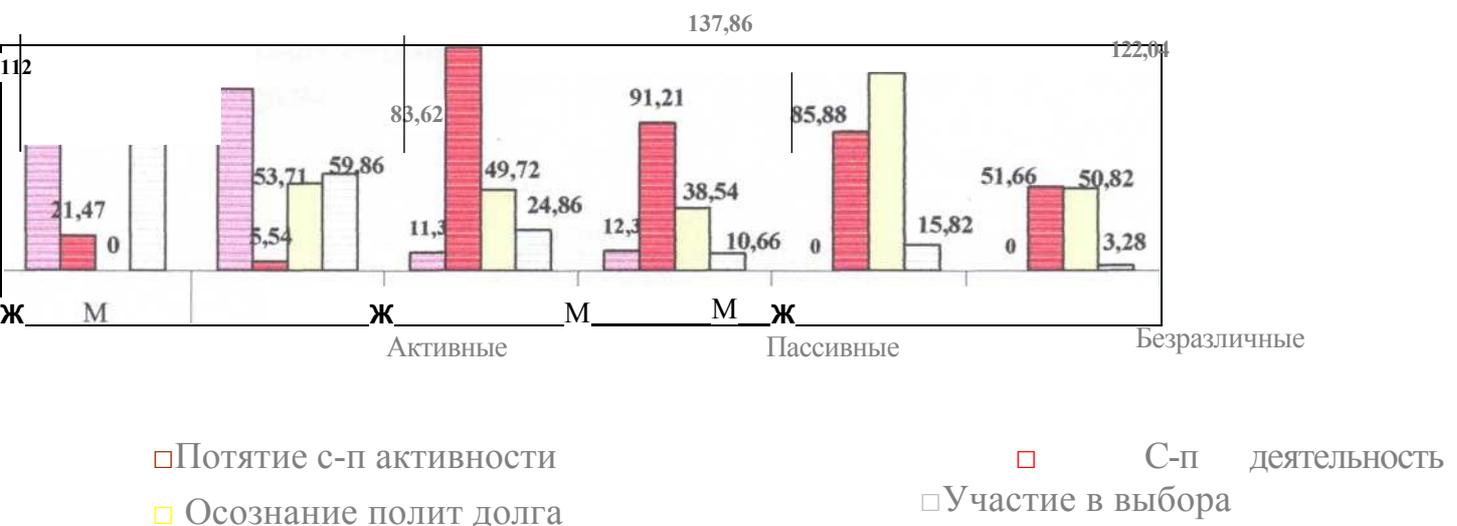
Молодежь 15-30 лет				
	В среднем по выборке	Республика Башкортостан	Владимирская обл.	Новгородская обл.
Не интересуются политикой	46,9	43,1	46,6	51,1
Внимательно следят за информацией о политических событиях	32,1	36,6	29,1	31,1
Обсуждают политические события с друзьями	19,0	19,4	19,9	17,7
Участвуют в политических митингах, демонстрациях, забастовках	1,9	1,7	1,3	2,6
Участвуют в организации предвыборных компаний	3,9	3,6	5,9	2,3
Присутствуют на собраниях партий, движений	1,9	2,3	1,3	1,9
Ответили на вопрос (чел)	1396	469	457	470

В марте 2005г. среди студентов БГТИ было проведено анкетирование на тему: «Политическая активность молодежи». В данном опросе принимало участие 196 человек. Среди них 113 юношей и 82 девушки. В этом проекте принимали участие: Ненашева О.О., Вергаскина Л.В, и студенты 121 гр. Красникова О.Н. и Тимкаева М.А.

Анкета состояла из пятнадцати вопросов. Что бы сделать вывод и показать полную картину данного анкетирования и в то же время избежать громоздкости, было объединено несколько вопросов в один. Таким образом, с помощью данной группировки мы получили два графика. Первый мы назвали: «Уровень социально политической активности студентов БГТИ», а второй: «Одобряете ли Вы политическую ситуацию в стране?». Так же организаторы разделили мнения отвечающих на юношей и девушек.

Что касается первого графика, то глядя на результаты можно сказать следующее, что уровень социально-политической активности молодежи достаточно низок. Из проведенного анкетирования ясно так же следующее, современная молодежь мало интересуется политикой, подчас она даже не знает какие партии реально существуют, а какие нет, не организует и не посещает митинги, где можно открыто высказать свое мнение, заявить протест на тот или иной закон касающийся интересов молодежи и не только, не создают молодежные политические партии и мало вступают в уже существующие и т.д. Такое поведение объясняется прежде всего тем, что политика - не самая важная для молодежи сфера деятельности потому что существуют две другие, приоритетные: профессиональная самореализация и личная жизнь.

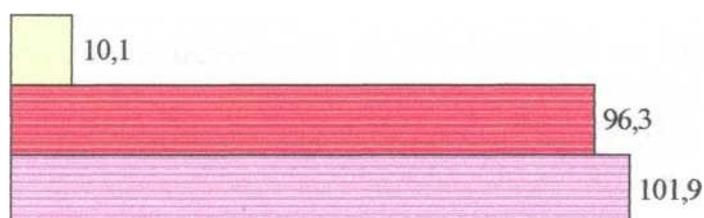
Уровень социально-политической активности студентов БГТИ



Второй график показывает общую картину одобрения молодежью политической ситуации.

### Одобрите ли Вы политическую ситуацию в стране?

□ Одобр. □ Неодбр. □ Неинтер.



Вряд ли кто-то станет спорить, что ситуацию нужно менять коренным образом. Для этого есть несколько способов, каждый из которых можно применять как по отдельности, так и вкуче.

Во-первых, необходима фактическая, а не номинальная поддержка молодежных объединений с использованием грантов, финансирования конкурсной основе и т.д. для чего должен быть создан правовой механизм общественного контроля за организациями, осуществляющими государственную молодежную политику в регионе.

Во-вторых, организация политических школ, где активисты в области молодежной политики получают необходимые знания, умения и навыки по современным политическим технологиям, новым методам работы с людьми.

В-третьих, широкое использование средств массовой информации, причем не адресная рассылка, а информационное обеспечение молодежной политики. Но этот список, конечно, не полный, возможны и другие способы повышения политической культуры молодежи.

Политика государства, направленная на достижение поставленных целей, предполагает поэтапные действия в следующих основных направлениях:

- обеспечение соблюдения прав молодежи;
- обеспечение гарантий в сфере труда и занятости молодежи;
- содействие предпринимательской деятельности молодежи;
- государственная поддержка молодой семьи;
- гарантированное предоставление социальных услуг;
- поддержка талантливой молодежи;
- формирование условий, направленных на физическое и духовное развитие молодежи;
- поддержка деятельности молодежных и детских объединений;
- содействие международным молодежным обменам.

В число этих новых форм входит и молодежный парламент, возможности вовлечения молодежи в парламентскую жизнь страны. Создание молодежного парламента должно способствовать повышению общественной активности молодежи, более эффективному функционированию системы органов

молодежного самоуправления, повышению уровня управленческой, юридической, экономической, политической, психолого-педагогической грамотности молодежи. Молодежь, активно работающая в парламентах, станет кадровым резервом административной, экономической, политической подсистем общества. Можно отметить в этом плане передовой опыт создания Молодежного парламента на Кузбассе.

Молодежный парламент Кузбасса при Совете Народных Депутатов Кемеровской области начал свою деятельность с сентября 2003 года. Он был сформирован по принципу охвата всех административно территориальных единиц Кемеровской области из наиболее активно проявивших себя в социально-культурной жизни общества молодых людей, рекомендованных органами по делам молодежи. На данный момент проведено три очередных сессии МПК. На данных сессиях были проведены внутрипарламентские выборы правления и председателя, выработаны направления деятельности парламента, разделение на комитеты, разработан регламент, а также детально разработан проект «Международного молодежного форума "Мы вместе"»,

Основными задачами Молодежного Парламента Кузбасса являются:

- участие в формировании и реализации государственной молодежной политики на территории области;
- содействие развитию социальной активности молодежи;
- обеспечение участия молодых граждан в решении молодежных проблем в Новосибирской области;
- приобщение молодого поколения к парламентаризму;
- формирование правовой и социальной грамотности потенциальных лидеров и управленцев.

Конечными результатами программы должны стать: повышение общественной активности молодежи; активизация деятельности молодежных и детских общественных объединений, появление у них новых форм работы с молодежью; эффективное функционирование системы органов молодежного (детского) самоуправления в Новосибирской области; появление отлаженных механизмов взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления со структурами молодежного самоуправления по вопросам реализации молодежной политики и другим общественно-значимым проблемам; появление системы подготовки молодежных лидеров; повышение уровня управленческой, юридической, экономической, политической, психолого-педагогической грамотности молодежи.

Создание молодежных Парламентов позволит органам государственной власти получать объективную, «из первых рук», информацию по всем вопросам повседневной жизни молодежи с целью учета ее мнения при принятии управленческих решений. Оно поможет и самой молодежи более успешно и эффективно отстаивать свои интересы. Каждый молодой человек должен осознавать: «если он не занимается политикой, политика занимается им».

Будем надеяться, что молодежь найдет в себе силы проявить свою политическую активность, стабилизировать молодежную политику и занять свою нишу.

# **Кавалер Н.С. ПРАВОВОЙ ПОТЕНЦИАЛ РОССИЙСКОГО ПРАВА В ФОРМИРОВАНИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

**(Бузулукский гуманитарно-технологический институт (филиал) ГОУ ОГУ**

В настоящее время, в период демократических преобразований в России, осуществление экономических и политических реформ развивается и раскрывается правовой потенциал российского права в формировании гражданского общества.

Становление и развитие гражданского общества является особым периодом истории человечества, государства и права. Гражданское общество возникает в процессе и в результате отделения государства от социальных структур, обособления его как относительно самостоятельной сферы общественной жизни.

Правовыми основами гражданского общества являются равенство людей как субъектов права, их юридическая свобода, индивидуальная частная собственность, охрана прав и свобод.

Вообще, право регулирует отношения между соответственно воплощенной в ней государственной воле общества. Право является высокоэффективным инструментом проведения в жизнь политики государства, специфическим средством (формой) организации и обеспечения его разносторонней деятельности, осуществления задач и функций. Право – единственная нормативная система, регулирующая воздействие которой на отношения между людьми влечет для их участников определенные юридические последствия.

Специфика регулятивной роли российского права в формировании гражданского общества связана с представительным - обязывающим характером его норм – правил поведения, которые устанавливают для участников регулируемых отношений взаимные права и обязанности, гарантированные и охраняемые государством. Тем самым, право выступает в качестве официального единственного определителя и критерия правомерного и законного поведения людей в обществе.

Становление и развитие гражданского общества связано с существенным изменением социальных связей и структур, правовых и государственных отношений.

Так, через институты демократии, через право, основанное на признании и гарантиях прав и свобод человека – гражданское общество стремится подчинить себе государство, которое становится средством достижения общественного компромисса, организации социального партнерства.

Гражданскому обществу, формирующемуся в современной России, характерны определенные признаки, а именно:

1) Общество в России существовало всегда, но не всегда ему были свойственны элементы гражданского общества, так как идея независимого гражданского общества в период функционирования административно-

командной системы была отвергнута, тем самым, ограничивая нормы права и способы вмешательства государства.

2) Гражданское общество – это такое социальное пространство, в котором люди взаимодействуют относительно свободно, без непосредственного вмешательства государства. Так, права, предоставленные гражданам Российской Федерации, позволяют им активно участвовать в политической жизни, свободно избирать представительные органы государственной власти и местного самоуправления и другие права, закрепленные в законодательстве Российской Федерации.

3) Гражданское общество функционирует в условиях равенства всех форм собственности, свободы предпринимательства и частной инициативы. Так, при рыночной экономике государство лишается функций хозяина с неограниченными полномочиями, оно берет на себя обязанности защищать и обеспечивать права и свободы человека и гражданина в соответствии с законодательством.

4) Гражданское общество – это такое общество, где главным действующим лицом является человек – личность – субъект, обладающий правами, свободами и гарантиями, закрепленные в Конституции Российской Федерации. Так, гражданское общество должно способствовать тому, чтобы личность могла наиболее полно раскрыть свою индивидуальность и получить общественное признание. Однако, в настоящее время наше общество не в состоянии создать необходимые условия для того чтобы каждый индивидуум смог сформировать себя как личность.

Таким образом, исходя из выше перечисленных признаков, гражданское общество – это свободное демократическое правовое общество, ориентированное на личность, обеспечивающее свободу творческой, предпринимательской и другой деятельности, создающее возможность реализации прав и свобод человека и гражданина.

Также следует отметить, что различие структур гражданского общества и государства налагает отпечаток на способы правового регулирования частных и публичных отношений, а тем самым – на систему права, представляющую собой совокупность внутренне согласованных, взаимосвязанных, юридических средств, с помощью которых власть оказывает регулятивно организующее и стабилизирующее воздействие на общественные отношения, поведение людей.

По характеру права в данном обществе можно судить о сущности всей правовой системы этого общества, правовой политике и правовой идеологии государства. Для формирования и развития гражданского общества в Российской Федерации, российское право должно обладать следующими особенностями, характерными чертами:

- 1) связь с государством, охрана от нарушений возможностью государственного принуждения;
- 2) общеобязательность;
- 3) формальная определенность;
- 4) институционность;
- 5) качество официального регулятора общественных отношений.

Связь права с государством состоит в том, что составляющие право нормы, воплощающие государственную волю общества, издаются или санкционируются государством и охраняются наряду с воспитанием и убеждением, возможностью применения юридических санкций.

Общеобязательность состоит в том, что только право – система норм, является обязательной для всех.

Следующая неотъемлемая черта права – формальная определенность, то есть точность, четкость, стабильность, которые получают выражение предельно обобщающим характером и специфической структуре правовых норм.

Важным свойством права, придающим ему формальную определенность, является его институционность, заключающаяся в том, что составляющие право нормы издаются или санкционируются государством в строго определенных формах, каковыми служат различные юридические источники.

Что касается формы права, то под ней понимаются определенные способы выражения государственной воли. Форма показывает, каковы внешние проявления права, в каком виде оно существует и функционирует в реальной жизни. С помощью формы придается воле государства доступного и общеобязательного характера, доведение этой воли до исполнителей.

К исторически сложившимся разновидностям форм выражения права относятся: правовой обычай, судебный прецедент, договор нормативного содержания, нормативный акт.

Наряду с четким различием содержания и формы права, нормы права и закона, нормативный признак подчеркивает их единство и однопорядковость, общую устремленность на упрочение законности и правопорядка, правовое обеспечение стоящих перед обществом и государством задач.

С этим связан вопрос о роли права как особого регулятора общественных отношений, без выяснения которого достаточно полное представление о праве и его особенностях в сравнении с другими социальными регуляторами.

Единство гражданского общества и государства выражается в совпадении их многих идей и задач. Так, и формирование правового государства, и создание гражданского общества, преследуют одну общую цель: призвание служить человеку через социальные институты и защищать его права и интересы.

Гражданское общество возможно в условиях, когда экономическая система настроена на правовых началах, то есть каждый человек и гражданин должен быть защищен от неправового влияния государства.

Гражданское общество – это система самостоятельных и независимых от государства общественных институтов и отношений, которые призваны способствовать реализации интересов индивидов и коллективов. Эти интересы и потребности выражаются и осуществляются через такие институты гражданского общества, как семья, церковь, система образования, научные, профессиональные объединения, организации, ассоциации, осуществляющие свою деятельность на основе самоуправления. Отсюда, существенной чертой гражданского общества является существование в его рамках различных

социальных сил и общественных образований, где главным действующим лицом является человек со всей его системой потребностей и интересов.

Взаимодействие гражданского общества с государством осуществляется и в более конкретных организационно-правовых формах. Это:

- 1) государственно-правовая регламентация гражданского общества, закрепление их конституционно-правового статуса;
- 2) участие субъектов гражданского общества;
- 3) законодательное закрепление обязанности государства по обеспечению экономической, политической и социальной безопасности человека, его прав и свобод, которые в совокупности составляют содержание конституционного статуса личности в Российской Федерации.

Кроме того, для гражданского правового общества характерны такие общепризнанные принципы, как презумпция невиновности и формулы «все, не запрещенное законом, дозволено». Согласно первому, каждый человек предполагается честным, добропорядочным и ни в чем неповинным, пока в установленном порядке не будет доказано иное, причем бремя доказывания лежит на тех, кто обвиняет, а не на самом обвиняемом. Второй принцип означает, что свободный гражданин вправе предпринимать любое действие, не противоречащее закону и морали.

Таким образом, исходя из выше сказанного, можно сделать следующий вывод, что российское право имеет огромный и наиболее важный потенциал в становлении и развитии гражданского общества, в основе которого должны лежать следующие принципы:

- 1) экономическая свобода, многообразие форм собственности, рыночные отношения;
- 2) безусловное признание и защита естественных прав человека и гражданина;
- 3) демократический характер власти;
- 4) равенство всех перед законом и правосудием, надежная юридическая защищенность личности;
- 5) правовое государство, основанное на принципе разделения и взаимодействия властей;
- 6) политический и идеологический плюрализм;
- 7) свобода слова и печати, независимость средств массовой информации;
- 8) невмешательство государства в частную жизнь граждан, их взаимные обязанности и ответственность;
- 9) социальное партнерство и национальное согласие;
- 10) эффективная социальная политика, обеспечивающая достойный уровень жизни людей.

# Кастуганова Д.М. ПРАВОВАЯ СОЦИАЛИЗАЦИЯ КАК ОДНО ИЗ УСЛОВИЙ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

(Оренбургский государственный университет)

Гражданское общество – это общество с развитыми экономическими, политическими, правовыми, культурными отношениями между его членами, независимое от государства, но взаимодействующее с ним; это союз индивидов, обладающих развитой, целостной, активной личностью, высокими человеческими качествами (свобода, право, долг, мораль, собственность...).

Признаками гражданского общества являются: высокая материальная обеспеченность людей на основе владения собственностью, наличие подконтрольной государственной власти, преодолевшей отчуждение от общества, децентрализация власти, передача части власти органам самоуправления, использование компромисса, согласования позиций в качестве основных способов решения конфликтов, развитое чувство коллективности, обеспеченное сознанием принадлежности к общей культуре, нации, широкие связи между членами общества, высокое сознание людей, личность гражданского общества – это человек, ориентированный на созидание, духовность. Такой человек должен обладать определенной суммой знаний и умений, иметь сформированную систему демократических ценностей, а также готовность участвовать в общественно-политической жизни общества.

Формирование гражданского общества в России требует, чтобы система образования формировала сознательного гражданина, эффективно участвующего в демократическом процессе. Существенным фактором гражданского становления нового поколения россиян является его активная социализация. Важной частью процесса социализации личности выступает правовая социализация, суть которой в усвоении личностью правовых ценностей, превращение их в нормы своей жизни и поведения, в личные качества и особенности психологии. Воспитанный человек не тот, кто ведет себя воспитанно, а тот, кто иначе вести себя не может.

Основные закономерности правовой социализации в своей основе имеют социальную, педагогическую и психологическую теорию. Общие результаты социализации отражаются на правовой. Личность, находящаяся на высоком уровне образованности, социальной, культурной, моральной и интеллектуальной воспитанности и развитости, обладает достоинствами, которые являются фундаментом ее правомерного поведения.

Результат правовой социализации – правовая сформированность личности, которая предполагает наличие следующих составляющих: правовая образованность, правовая воспитанность, правовая обученность, правовая развитость. В своем высшем проявлении их сформированность выступает в виде правовой культуры.

Социальный заказ современного общества предполагает

приоритетность задач гражданского воспитания. Цель воспитания состоит в том, чтобы сформировать реальную, социально-значимую личность; основные ориентиры воспитания гражданственности предполагают: формирование уважения к человеку, труд на благо общества, отношение к знаниям как к средству совершенствования жизни. Одной из задач воспитания гражданственности является воспитание уважения общечеловеческих прав других людей, способности защищать свои права.

Система педагогического обеспечения формирования правовой культуры и правовой социализации молодежи организационно должна иметь вертикальное и горизонтальное строение. Каждый уровень – некая плоскость, на которой «по горизонтали» происходит согласованная педагогическая работа различных субъектов. Исходное направление обеспечения – интенсивные педагогические технологии. Они особенно необходимы в педагогическом обеспечении решения правовых проблем, так как многие разработки в этой области насыщены трафаретными рекомендациями, приносящими мало пользы.

Правовое просвещение – распространение правовых знаний в форме образования, имеющее характер систематичности, фундаментальности, основательности. Изучение вопросов права должно быть обязательным во всех учреждениях, работающих с молодежью. Это изучение имеет мировоззренческое значение и должно быть поставлено на чрезвычайно высоком уровне, по специальным интенсивным психолого-педагогическим технологиям. Нередко же изучение крайне урезано по часам и не оказывает сколько-нибудь заметного влияния на обучающихся.

Правовое воспитание – узловое направление в педагогическом обеспечении правовой социализации, которое приобретает в современных условиях глобальное значение. В сущности, все, что делается для воздействия на подрастающее поколение и всех граждан, должно вносить вклад в правовое воспитание: и образование, и пропаганда, и работа в семье. Вместе с тем, эта работа требует особого педагогического мастерства, ибо без него правовые знания так и останутся знаниями, а правовые поучения не превратятся в правовые привычки воспитуемых, хотя нужно отметить, что педагогические механизмы таких превращений изучены слабо.

Правовая пропаганда – вид педагогической деятельности по распространению идей правового государства, правомерного поведения и других, входящих в содержание правового просвещения с помощью средств массовой информации, периодической печати...

К сожалению, у нас нет системы целенаправленной и правильно поставленной правовой пропаганды, проводимой государством или координировано правоохранительными органами. Телевидение переполнено не столько правовой, сколько криминальной информацией, которая подается без ясного понимания того, какой педагогический эффект она приносит. Значительную долю ее можно назвать правовой антипропагандой, правовой антипедагогикой. Обилие информации о преступлениях создает у граждан впечатление, что они живут в криминальном обществе, окружены

преступниками, а правоохранительные органы беззащитны. Необходимо хотя бы в пропорции 50:50 показывать успешные действия этих органов. Убийственна для правовой социализации и воспитания информация о благополучии и «красивой жизни» людей, явно нечестным путем наживших свое богатство, информация о безнаказанности преступников. Сообщения о преступниках зачастую не сопровождаются комментарием, отрицательно характеризующим их личность, моральный облик, а информация о правоохранительных органах и сотрудниках нередко сопровождается резко негативными оценками, насмешками, иронией.

В скрытом виде правовая пропаганда содержится и в видеопродукции, кинофильмах, сериалах, песнях современной эстрады, детективной литературе. Среди них немало таких, которые пропагандируют культ силы, жестокости, подлости, аморальности; оправданность использования любых средств; удачливые похождения привлекательных на вид и вызывающих к себе симпатии преступников.

Эта антиправовая отравка насаждает в умы представление о том, что окружающий мир преступен и к этому надо привыкнуть, а не возмущаться; что только преступный образ жизни интересен.

Правовая агитация – целенаправленное распространение правовых идей для активизации участия граждан, организаций в обеспечении должной правовой социализации и повышения правовой культуры граждан. Она – одно из средств воспитания, орудие борьбы против правового нигилизма, пассивности, самоустранения от содействия правоохранительным органам, от участия в судебном разбирательстве, в утаивании информации, могущей разоблачить преступника и привлечь его к уголовной ответственности.

Участие населения в обеспечении правопорядка. Ценность этого направления в том, что обеспечительные педагогические меры из словесных переходят в разряд упражненческих. Люди, входящие в жизнь, и взрослые граждане включаются в активную деятельность, имеющую характер общественно-правоохранительной. Она увеличивает число тех, кто непосредственно включен в обеспечение правопорядка, что само по себе полезно. Главное в другом: практическое участие граждан в содействии установлению правопорядка оказывает положительное обратное психолого-педагогическое влияние на них самих, упрочивая их собственные правовые позиции.

Педагогический эффект достигается не просто фактом участия, но особенно от мотивов участия, целей, преследуемых гражданином, содержания решаемых задач, форм и методов работы, условий. Поэтому при организации такой работы непродуктивно увлечение организационными решениями. Нужно педагогическое обеспечение в виде специального повышения уровня правовых знаний граждан, привлекаемых к такой работе, обучения методам и приемам работы, технике общения, поучительного инструктирования и разборов, создания воспитывающей атмосферы в группах.

Привлечение населения к активному участию в укреплении правопорядка давно практикуется и в России, и в других странах. После

длительного спада его в нашей стране приняты некоторые меры для восстановления такой практики. Имеющийся опыт и педагогические эксперименты свидетельствуют о необходимости придания ей масштабности и разнообразия. Заслуживает внимания создание групп содействия торговым инспекциям, участие в судебных разбирательствах в качестве заседателей, присяжных. Педагогично привлечение учащихся разных учебных заведений и детских учреждений к поддержанию дисциплины, порядка, соблюдению правил поведения как внутри их, так и на прилегающих территориях; привлечение учащихся к контролю над соблюдением правил перехода улиц детьми при руководстве их деятельностью учителями или сотрудниками милиции. Мировая практика подтвердила оправданность начала такой работы даже в дошкольных учреждениях. Это выразилось в назначении из числа детей дежурных по раздевалке, умывальнику, столовой, комнате игр..., сопровождении этой практики разъяснениями необходимости соблюдения установленных норм, значимости поручения, необходимости добросовестного и ответственного выполнения поручения, способов правильного выполнения, созданием условий для ощущения значимости выполнения, ритуала соблюдения норм, правил и чувства испытанной удовлетворенности от его успешного выполнения.

Педагогическое сопровождение – специальная работа по прослеживанию и диагностированию хода правовой социализации, изменений в правовой культуре населения и его отдельных групп, выявлению причин и условий происходящих изменений, а при необходимости – оперативное внесение педагогических коррекций. Основными действиями педагогического обеспечения выступают психолого-педагогическое диагностирование (использование социологических, статистических, психологических и педагогических методов диагностики), педагогическое прогнозирование, педагогическое консультирование, педагогическая поддержка и помощь, педагогическая коррекция.

Такого направления в масштабе страны нет. Предпринимаются лишь локальные и эпизодические попытки, чаще выполняемые в научных целях, но не реализуемые в деятельности государственных, частных и общественных структур.

Имеющийся разрозненный опыт правовоспитательной работы требует дальнейшего педагогического исследования и общих усилий. То немногое, что имеется сейчас, позволяет говорить о том, что она отличается большим организационно-методическим своеобразием. Психолого-педагогическая сущность ее выражена в достижении полноты и взаимосвязанности: знания права, понимания права, уважения к праву, соблюдения права, активной защиты права.

Специальные педагогические принципы правосстановительной работы отражают важнейшие психолого-педагогические закономерности.

Принцип всеохватности и непрерывности выражает необходимость везде и постоянно вести правовоспитательную работу, направленную на формирование и поддержание высокого уровня правовой культуры. Она может

вестись в разных формах и во всей полноте педагогического обеспечения, а в молодежном возрасте и у взрослых дополняться правовым самосовершенствованием.

Принцип государственно-правового подхода. Правовоспитание не может ограничиваться изучением одних норм права. Оно призвано помочь всем стать достойными гражданами правового общества, соучастниками его создания и защиты, что отвечает общим интересам.

Правосознание – существенный компонент мировоззрения человека и его миропонимания. Основа правосознания – особая, государственно-правовая идеология. Без государственно-правовой идеологии правовые нормы в рафинированном виде воспринимаются как схоластические, оторванные от жизни, мудрено выраженные и малопонятные формулировки. Они приобретают иное значение и смысл, когда открываются гражданами в единстве проблем государства и права, воспринимаются или как государственно-правовые явления, становятся государственно-правовыми знаниями, соединяются с реалиями жизни. В правовоспитательный процесс должна широким потоком войти сама жизнь общества, как и правовоспитание – в эту жизнь.

Полезно использование кратких, запоминающихся обучающимися формулировок, сохраняющихся в памяти даже людей с невысоким уровнем образованности и приобретающих регулирующее влияние. Они могут быть такими:

- право морально;
- право обеспечивает справедливость к людям и защищает их;
- право – благо, а не насилие;
- без соблюдения законности жить невозможно;
- сила права – в ее поддержке населением, в слиянии усилий государства, правоохранительных органов и граждан;
- судить имеет право только суд;
- никто не может быть признан виновным без решения суда...

Комплекс подобных формулировок типа пословиц, поговорок, лозунгов заслуживает детальной проработки и активного повседневного использования во всей системе правовой работы.

Принцип аксеологичности воплощается в формировании у граждан правовых ценностей как личных ценностей, как своих жизненных и поведенческих ориентиров. Право выступает фактически конкретизированным, законодательным выражением морали – норм добра и зла, справедливости и несправедливости, долга и ответственности. Необходимо формирование не столько правовых знаний, сколько эмоционально-ценностных отношений к реальности, стоящей за ними. Это требует формирование правовых убеждений, озаряемых в сознании каждого «светом» личностного смысла, значения для себя лично, понимания как личных ценностей, как того, что нужно не кому-то «вверху», а себе. Через формирование правовых убеждений проходит путь к «сердцу и сознанию» человека, к «прорастанию» в них правовых ценностных ориентаций как жизненных и поведенческих ориентиров человека. Только при этом они приобретают регулирующую силу.

Раскрытие права и его норм нуждается в постоянном показе их справедливости, ценности, моральности, должно пронизывать весь фактологический, теоретический, статистический и любой иной материал, используемый для правового воспитания.

Принцип социально-правового обслуживания рекомендует раскрывать вопросы права и его норм не как пугала, а как блага, не как угрозы наказания, а как надежной защиты от бед, как условия обеспечения личного успеха. В нашей стране во всей правовой работе доминирует «силовой стиль»: «борьба с преступностью», «наказание правонарушителей», «неотвратимость наказания». «раскрытие, расследование, задержание, захват»..., а в большинстве цивилизованных стран такая работа строится на концепции социального обслуживания» - «служение обществу», «защита граждан», «помощь населению»... В таком ракурсе правоохранительная работа выглядит в более благоприятном, располагающем к себе свете, не вызывающем внутренней неприязни.

Правовое воспитание не сводится к изложению и пояснению правовых норм, но включает раскрытие системы обеспечения законности и правопорядка в обществе, регионе, по месту жительства. Каждый гражданин не может и не должен помнить все правовые нормы, но ему необходимо твердо знать, как правовая система обеспечит его защиту, если его права нарушены, если он столкнулся с затруднениями и не хочет войти в противоречие с требованиями закона, куда, к кому и в какой форме ему следует при этом обратиться.

Принцип правового самообеспечения. Каждому нужно отчетливое понимание того, что он сам, прежде всего, ответственен перед собой., Судьба, благополучие, безопасность, отношения с правовой системой, неприятности, которые возникают при конфликтах с ней, зависят от себя самого. Не следует никогда вступать в конфликты с законом и испытывать на себе его неумолимую силу. Хорошо убеждают людей данные криминологии, показ на цифрах и фактах, как и почему жизненный путь людей приводит их в конце концов на скамью подсудимых. Раскрываются причины и условия криминализации личности и совершения правонарушений, показывается, как низкий уровень образованности и культуры, отсутствие трудолюбия, потребительские взгляды и образ жизни, отсутствие духовных потребностей, низкий уровень гражданственности, ответственности и дисциплины, мелкие нарушения, негативные привычки, неразборчивость в вопросах морали и выборе средств удовлетворения своих потребностей зарождает и постепенно развивает в человеке его криминальный потенциал.

Принцип побуждения граждан к социальной, правоохранительной и правозащитной активности важен, прежде всего, тем, что в активной преобразующей деятельности не на словах, а на деле происходит процесс укрепления и развития навыков, умений, привычек и качеств человека. Стратегическая и общественная целесообразность его определяется тем, что лишь при полной поддержке гражданами деятельности государства и правоохранительных органов по укреплению законности и правопорядка только и может быть создано правовое общество.

Таким образом, можно сделать следующий вывод, что перед нашим обществом стоит задача коренного перелома в отношении к правовой социализации подрастающего поколения, к преодолению преобладающей стихийности этого процесса, созданию системы педагогического обеспечения правовой социализации и повышения правовой культуры населения, основанной на упреждающих, позитивных мерах.

### **Литература**

1. Права человека. Отв. ред. гл. – корр. РАН д. ю. н. Е.А. Лукашева.
2. Юридическая педагогика. Столяренко А.М. Изд. «ЭКМОС», 2002.
3. Педагогика. В.А. Слостенин, И.Ф. Исаев, Е.Н. Шиянов. Москва, 2002.
4. Цель, задачи и принципы патриотического воспитания граждан. // Педагогика. – 2005. - № 6. – с.
5. Воспитываем патриотов. // Высшее образование в России. – 2004. - № 9. – с. .

# Махрова М.В. ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ И СТРУКТУРЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

(Оренбургский государственный университет)

Общепринятой среди российских ученых, специализирующихся в области административного права, является позиция, что все вопросы системы и структуры органов исполнительной власти являются центральными как в рамках научного исследования, так и в процессе преподавания административного права как учебной дисциплины. Одновременно, обращается внимание на тот факт, что в Конституции РФ отсутствует достаточно полное системно-структурное определение исполнительной власти. Из конкретных органов исполнительной власти Основной Закон выделяет только Правительство РФ (ст. 110). Другие органы упомянуты в общей форме – как федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ (ст. 77, 112), что не дает представления о структуре и назначении исполнительной власти как самостоятельной ветви государственной власти.

В связи с отсутствием в Конституции РФ достаточно полного определения системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, толкование этих понятий было дано Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 27 января 1999 года № 2-П. В частности, Конституционный Суд РФ постановил, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят Правительство Российской Федерации, а также министерства и другие федеральные органы исполнительной власти. Давая толкование понятия «структура федеральных органов исполнительной власти», Конституционный Суд РФ постановил, что это понятие включает в себя перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию Правительством Российской Федерации возложенных на него задач и полномочий.

Практика показывает, что нормативное регулирование системы федеральных органов исполнительной власти отличает динамичный характер. Впервые, после принятия Конституции РФ, вопросы системы федеральных органов исполнительной власти были урегулированы Указом Президента РФ от 14 августа 1996 года № 1176 «О системе федеральных органов исполнительной власти». Изучение текста данного нормативного правового акта позволяет считать, что в основу построения системы федеральных органов исполнительной власти был положен *принцип компетенции*. В соответствии с ним выделены органы исполнительной власти отраслевой компетенции (министерства), межотраслевой компетенции (государственные комитеты и федеральные комиссии), а также органы, осуществляющие специальные функции в определенных сферах деятельности (федеральные службы, российские агентства, федеральные надзоры). Классификация федеральных органов исполнительной власти по характеру компетенции нашла отражение и

в учебной литературе по административному праву. В связи с этим во многих изданиях одной из основных классификаций органов исполнительной власти стало их разделение на органы исполнительной власти отраслевой, межотраслевой и специальной компетенции.

В настоящее время система федеральных органов исполнительной власти определена Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В соответствии с Указом Президента РФ в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Таким образом, при сохранении традиционной трехчленной системной организации федеральных органов исполнительной власти произошло определенное сокращение наименований их видов (с шести до трех).

Исходя из текста указанного нормативного правового акта, можно полагать, что основным классифицирующим признаком федеральных органов исполнительной власти является характер исполняемых ими функций. Указом Президента РФ определено, что федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. Другим видом федеральных органов исполнительной власти является федеральная служба, осуществляющая функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Третьим видом федеральных органов исполнительной власти является федеральное агентство, которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

Существенные изменения за последние годы происходили и в нормативном регулировании структуры федеральных органов исполнительной власти. Так, например, в соответствии с Указом Президента РФ от 17 мая 2000 года № 867 в структуре федеральных органов исполнительной власти было выделено 8 основных элементов: Правительство Российской Федерации; федеральные министерства; государственные комитеты Российской Федерации; федеральные комиссии России; федеральные службы; российские агентства; федеральные надзоры России; иные федеральные органы исполнительной власти. Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 года № 649 внесены изменения в существующую структуру федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с данным Указом структура исполнительной власти состоит из трех основных элементов: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Вместе с тем, обращает на себя внимание тот факт, что основным критерием структурирования федеральных органов исполнительной власти является то,

кто конкретно (Президент РФ или Правительство РФ) руководит деятельностью органа исполнительной власти.

Другой особенностью структуры федеральных органов исполнительной власти, как она определена вышеуказанным нормативным правовым актом, является установление подведомственности отдельных федеральных служб и федеральных агентств федеральным министерствам. Так, например, в ведении Министерства финансов РФ находятся: Федеральная налоговая служба, Федеральная служба страхового надзора, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Федеральное казначейство. Необходимо отметить, что ранее такого порядка не существовало. Так, Указом Президента РФ от 30 сентября 1992 года № 1147 было установлено, что комитеты Российской Федерации, федеральные службы, российские агентства и федеральные инспекции, действуя самостоятельно в системе центральных органов исполнительной власти в пределах установленной им компетенции, не могут входить в состав министерств и государственных комитетов или быть подведомственными им.

Подведомственность федеральных служб и федеральных агентств означает, что в своей деятельности они, наряду с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, руководствуются также нормативными правовыми актами соответствующего федерального министерства. Кроме того, федеральный министр в отношении подведомственных ему федеральных служб и федеральных агентств выполняет функции контроля за их деятельностью.

Подводя итоги, можно отметить, что правовое регулирование системы и структуры федеральных органов исполнительной власти еще несовершенно. Так, практика организации государственного управления показала, что отнесение того или иного федерального органа исполнительной власти к определенному нормативно установленному виду далеко не всегда осуществлялось исходя из принципа компетенции. Об этом свидетельствует то, что нередко за последние годы отдельные государственные службы или комитеты были преобразованы в министерства, и, наоборот. Причем, существенных изменений в выполняемых функциях, как правило, не происходило. Наглядный пример, преобразование Государственной налоговой службы РФ в Министерство по налогам и сборам РФ. Определенные изменения вызывает данное в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 определение основных функций государственно-управленческой деятельности. Так, по нашему мнению, вряд ли корректно рассматривать такие формы исполнительно-распорядительной деятельности, как государственная регистрация, лицензирование в качестве разновидностей контрольно-надзорной деятельности.

В связи с этим, наиболее актуальным представляется выработка в теории административного права оснований иерархии федеральных органов исполнительной власти и последовательное ее закрепление в нормативных

правовых актах.

# **Махрова М.В., Панфилова М.Р. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ ПРИГРАНИЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**(Оренбургский государственный университет)**

Концентрация значительной части интересов Российской Федерации в ее пограничных пространствах обусловила необходимость создания здесь единого правового поля, обеспечивающего надежное функционирование системы безопасности России. Земля, как один из главных материальных ресурсов страны, возможно, более чем что-либо другое, нуждается в защите, которую можно создать, лишь установив особый статус земель приграничных территорий.

Основным критерием отнесения земель к приграничным, является не целевое назначение, а их месторасположение, отсюда и некоторые особенности правового регулирования данного вида земель. На федеративном уровне и уровне субъектов Российской Федерации накоплен определенный опыт регулирования отношений, связанных с приграничным расположением субъектов.

Речь идёт, во-первых, о нормах Конституции РФ, закрепивших принцип федеративного устройства России, в соответствии с которым Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации, и принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 5 Конституции РФ), а также о нормах, определяющих статус и порядок защиты государственной границы РФ.

При этом ряд вопросов, непосредственно связанных с управлением приграничными землями, были отнесены к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов. Это вопросы владения, пользования и распоряжения землей; разграничение государственной собственности; земельное законодательство, законодательство об охране окружающей среды; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (ст. 72 Конституции РФ).

Во-вторых, весьма существенное значение имеют конституционно-правовые нормы о местном самоуправлении (ст. 12, ст. 130-133 Конституции РФ). Было установлено, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и в пределах своих полномочий действуют самостоятельно, в т.ч. управляют муниципальной собственностью; местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях; и т.д.

Указанные правовые положения, входящие в состав основ

конституционного строя России, обусловили, по сути, появление трёхуровневой системы нормативного регулирования вопросов управления, использования и охраны приграничных земель (со стороны Российской Федерации, её субъектов, муниципальных образований), и соответственно трёхуровневой системы органов, осуществляющих управление землями в приграничных территориях.

Анализ Конституций и Уставов субъектов Федерации дает основание утверждать, что в интересах развития приграничных территорий, некоторые субъекты закрепляют свой приграничный статус. В Преамбуле Устава еврейской автономной области говорится «...учитывая приграничное расположение Еврейской автономной области, ее уникальные природные богатства, необходимость их рационального использования в интересах всего населения и будущих поколений ее жителей...».

Устав Оренбургской области, также имеет ряд положений, закрепляющих особый статус данного субъекта. В ст. 83 говорится: «Оренбургская область является пограничной». Кроме того, в совместное ведение Российской Федерации и Оренбургской области отнесен «режим пограничных зон», что вполне соответствует Конституции РФ.

В Уставе Белгородской области глава 2 носит название «Территория и статус Белгородской области». Пункт 2 ст.7 данной главы гласит «Область имеет границу с сопредельным государством (Украиной) и статус приграничной».

В соответствии с Уставом Республики Алтай «территория Республики Алтай является исконной землей традиционного расселения ее коренного и других народов, обеспечивает сохранение их самобытности. Территория республики – часть территории Российской Федерации, она целостна, неотчуждаема, неделима, и ее граница не может быть изменена без согласия Республики Алтай. Республика Алтай, в соответствии с федеральным законом, имеет статус приграничной территории Российской Федерации.» (Правда, в данном случае не понятно на какой закон идет ссылка. Ведь, как мы выяснили ни Закон «О государственной границе», ни какой другой нормативный правовой акт статус приграничной территории не закрепляет).

Многие субъекты Федерации, фактически являющиеся приграничными территориями, юридически этого не закрепляют в своих конституциях и уставах. Правы они или нет? Однозначного ответа здесь дать нельзя. Как уже указывалось, Конституция РФ на этот счет ничего не говорит, кроме того, что в совместное ведение относит режим пограничных зон. Тогда как статус субъектов Федерации определяется Конституцией РФ и конституциями, уставами субъектов РФ. Следовательно, недостающее в Конституции РФ, но необходимое для субъектов РФ, можно восполнить в основных законах субъектов Федерации. Это их право. Значит, этот вопрос они должны решать самостоятельно. На данный момент приграничными субъекты федерации являются не потому, что они так себя называют, а по факту. Другое дело, что эта их особенность от других субъектов Федерации может оказать реальное влияние на проблемы развития территории. В этой связи, лучше бы было, если бы каждый приграничный субъект отразил данный аспект своего статуса в

основных законах: конституциях и уставах, причем, указано должно быть на то, что субъект имеет в своем составе административно-территориальные образования, непосредственно выходящие к Государственной границе. При этом такая норма должна содержаться в первом же разделе, где идет речь о статусе субъекта.

Развивая положения о своем приграничном статусе, субъекты Федерации принимают Законы и другие нормативные акты, в которых отражают особенности въезда, выезда, нахождения и ведения хозяйственных работ на приграничных территориях. Режим приграничной территории был установлен постановлениями главы администрации Волгоградской области от 5 февраля 1998 года № 55 "О введении приграничной территории и режиме приграничной территории", губернатора Саратовской области от 27 февраля 1997 года № 180 "Об установлении приграничной территории в Саратовской области", главы администрации Курганской области от 15 января 1998 года № 15 "О приграничной территории и режиме в приграничной территории области". Такие же акты приняты в Астраханской области, Волгоградской области, Саратовской области, Челябинской области, Тюменской области, Новосибирской области, Омской области, Алтайском крае и других.

Зачастую, Законы субъектов не только не содержат в себе ничего нового, но и прямо противоречат федеральному законодательству. Так, например, Закон Оренбургской области, принятый Законодательным Собранием Оренбургской области 29 декабря 1997 года "О режиме приграничной территории Оренбургской области" напрямую нарушает федеральное законодательство, т.к. предусматривает в пределах приграничных районов "режим приграничной территории". Федеральное же законодательство не предусматривает такого режима и таких больших территорий, в пределах которых он устанавливается. Не содержит в себе Закон положений, указывающих на размеры земельных участков в пределах пограничной зоны, отведенных Пограничным войскам в бессрочное пользование, что сделать необходимо бы в первую очередь, установив тем самым перечень земельных участков изъятых из оборота, согласно ст.27 Земельного кодекса РФ.

Постановлением правительства Республики Алтай от 15 октября 1998 года № 286 было утверждено Положение "О режиме пограничной зоны на территории Усть-Канского и Усть-Коксинского районов Республики Алтай". Пункт 1 статьи 2 Положения обязывает хозяйственные и иные работы в пограничной зоне проводить "с уведомлением органов пограничной стражи". Данная норма противоречит статье 18 Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации", где прямо определено, что "конкретные работы, мероприятия проводятся с разрешения органов и войск Федеральной пограничной службы Российской Федерации".

В основном, субъекты Российской Федерации, дословно переписали положения статьи 16 Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации", не устанавливая конкретную ширину пограничной зоны. Так, в постановлениях администрации Воронежской

области от 2 июля 1993 года №411 "Об исполнении Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации" и главы администрации Белгородской области" от 13 декабря 1993 года № 325 "О мерах по выполнению Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации" на территории Белгородской области" устанавливается "пограничная полоса на глубину до пяти километров".

Статья 16 Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации" определяет пограничную зону "шириной до 5 километров" для того, чтобы субъекты Российской Федерации во взаимодействии с Пограничными войсками Российской Федерации в зависимости от местности, от отношений с сопредельными государствами и т.д. сами установили необходимую глубину. Эта глубина должна быть конкретно отражена в нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации. В тех районах, где пограничная зона не может быть установлена 5 км, она может быть установлена, например, в пределах 4, 3 или 2 км.

Если сам субъект Российской Федерации не определяет конкретную ширину пограничной зоны в своем постановлении, есть ли необходимость в его принятии? И на какую глубину должны распространяться правила пограничного режима, им установленные?

В качестве примера в этом смысле может послужить Постановление Правительства Ленинградской области от 2 октября 2002 г. N 177 "О пограничной зоне и пограничном режиме на территории Ленинградской области", в котором четко прозвучало, что в пределах пограничной зоны необходимо оставить в ведении органов и войск Федеральной пограничной службы Российской Федерации земли, занятые инженерно-техническими сооружениями и отведенные в бессрочное пользование органам и войскам ФПС России, 50-метровую полосу, а также 5-метровую полосу вдоль Государственной границы Российской Федерации.

Более того, приграничные земли выполняют не только функции раздела государств и обороны, но и обеспечивают санитарно-эпидемиологическое благополучие страны, что и было зафиксировано данным Постановлением в п.3.4: в целях недопущения переноса заразных болезней через Государственную границу запрещается выпас скота в полосе местности (карантинной полосе) шириной 200 метров вдоль границы. Карантинная полоса ограждается проволочным забором, возведение которого выполняется предприятиями и организациями независимо от форм собственности, организующими выпас животных вблизи Государственной границы.

Так же избирательно к вопросу установления пограничной зоны подошли и в Камчатской области, где постановлением главы Камчатской области от 07.02.96 г. «Об установлении пограничной зоны и утверждении правил пограничного режима в пределах пограничной зоны на территории Камчатской области» установлена 5-километровая пограничная зона, а на территории Усть-Болырецкого района в связи с местными особенностями -2-километровая зона.

Подготовка и принятие субъектами Российской Федерации

документов, содержащих в себе нормы, противоречащие федеральному законодательству, стало возможным вследствие отсутствия должного юридического контроля за законотворческой и нормотворческой деятельностью субъектов Российской Федерации. Между тем, федеральное законодательство позволяет осуществлять контроль над нормотворческой деятельностью субъектов РФ и предусматривает ответственность субъектов Российской Федерации за издание нормативных актов, не соответствующих федеральному законодательству.

Так, например, часть 2 статьи 85 Конституции Российской Федерации предоставляет право Президенту Российской Федерации приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

При разрешении вопроса о соответствии Конституции РФ нормативных правовых актов, принятых субъектами РФ, особую роль играет Конституционный Суд Российской Федерации, который в соответствии с частью 2 ст. 125 Конституции РФ правомочен разрешать подобного рода дела. Это же право получает развитие и в ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в которой говорится, что в полномочия Конституционного Суда Российской Федерации входит разрешение дел о соответствии Конституции РФ «конституций республик, уставов, а также законом и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, к чему относятся и вопросы управления земельными ресурсами.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны для всех на всей территории Российской Федерации. В случае, если соответствующим судом установлено, что законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации приняты конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение 6 месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного судом срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный судом противоречащим федеральному законодательству и недействующим, Президент Российской Федерации

выносит предупреждение (в виде указа) законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации.

Если в течение 3 месяцев со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения законодательный (представительный) орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, Президент Российской Федерации вносит в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Государственная Дума в течение 2 месяцев обязана рассмотреть внесенный Президентом Российской Федерации законопроект.

В соответствии со статьей 44 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" Правительство Российской Федерации вправе вносить предложения Президенту Российской Федерации о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Статья 31 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" предполагает, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации несут ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации, а также "обеспечивают соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам принимаемых (принятых) ими конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов и осуществляемой ими деятельности". В соответствии с пунктом "а" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Таким образом, можно выделить ряд особенностей правового регулирования земель, расположенных в приграничных территориях. Во-первых, приграничные земли расположены вдоль Государственной границы Российской Федерации, что и определяет специфику и стратегическую важность данных земель. Во-вторых, приграничные земли являются пространственным базисом для размещения объектов и сооружений Пограничной службы ФСБ России, осуществляющих охрану Государственной границы РФ. Из этого определяются и соответствующие требования к этим землям, как с точки зрения их размеров, так и с точки зрения особенностей их качественного состояния и хозяйственного использования. В-третьих,

приграничные земли включают в себя земли различных категорий, что предполагает наличие разных форм правового регулирования земель, отнесенных Земельным кодексом РФ к разным категориям. В-четвертых, особенность правового режима этих земель связана со значительным загрязнением окружающей среды Пограничной службой в ходе осуществления ими своей деятельности, что предполагает проведение мероприятий по охране земель и окружающей среды от загрязнения. В-пятых, в осуществлении правового регулирования приграничных земель очень значима роль субъектов Российской Федерации, которые непосредственно участвуют в определении размеров земельных участков, отводимых под пограничные зоны. В-шестых, в приграничных субъектах Российской Федерации нет единого понимания приграничного субъекта и земель приграничных территорий Российской Федерации. В-седьмых, инициаторами принятия нормативных актов, которые бы устанавливали особый режим использования и охраны приграничных земель, как правило, выступают лишь должностные лица органов Пограничной службы Российской Федерации. Местные органы исполнительной власти, принимающие решение о введении тех или иных правил пограничного режима, предлагаемых должностными лицами органов Пограничной службы Российской Федерации, а также другими правоохранительными органами, соизмеряют их, прежде всего, с экономическими последствиями для приграничного региона при реализации данных режимных ограничений, и лишь затем с их влиянием на охрану Государственной границы и экологическим благополучием региона.