

ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ “ИННОВАЦИИ. НАУКА. ОБРАЗОВАНИЕ”, СОСТОЯВШЕЙСЯ В РОССИЙСКОМ УНИВЕРСИТЕТЕ КООПЕРАЦИИ

8 февраля 2007 г. в Российском университете кооперации состоялась Международная научная конференция по итогам научно-исследовательской работы в 2006 г. В начале пленарного заседания со вступительным словом к участникам конференции обратился **ректор Российского ун-та кооперации, доктор экон. наук, проф. А.Н. Лебедев**, который в своем выступлении сделал краткий обзор о состоянии науки в университете. Он обозначил проблемы, существующие в плане научных исследований, отметил, что сделано положительного за последние годы, доложил участникам конференции, какие научные школы работают в вузе, кто их возглавляет. Особое внимание в его докладе было уделено проблемам практической направленности исследований, проводимых на кафедрах и НИИ университета. Помимо этого А.Н. Лебедев указал на необходимость научного сотрудничества профессорско-преподавательского состава университета с органами государственной и муниципальной власти.

В этой связи особый интерес у участников конференции вызвал доклад, сделанный на пленарном заседании **начальником отдела Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, доктором юрид. наук, проф. С.А. Комаровым**, который он посвятил проблеме оптимизации законодательного процесса.

В современных условиях переустройства России с целью достижения заранее определенных целей оптимизация правотворческого процесса имеет важное значение в силу необходимости концентрации усилий на приоритетных законодательных работах. Одним из весьма эффективных средств выступает планирование, что дает возможность избежать непродуманного правотворчества, устранить дублирование с учетом согласования планов работы государственных органов разного типа и разного уровня, ликвидировать поспешность в правотворческой деятельности, создать условия для подготовки нормативных правовых актов высокого качества, провести подготовительные мероприятия.

Зарубежный опыт свидетельствует, что организация законотворческой работы требует выделения дополнительных ресурсов, поэтому создание соответствующих подразделений целесообразно для одновременного обеспечения деятельности обеих палат парламента. Субъекты законодательной инициативы нуждаются в обеспечении информацией о качестве и эффективности действия принятых законов. Особенно полезной для этих целей может быть организация работы по обобщению и систематизации материалов исполнительных органов субъектов Российской Федерации, содержащих опыт применения как федеральных, так и региональных законов.

Законопроектная активность законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, от которых в Государственную Думу поступили законопроекты, различна. В 2006 г. 82 законодательных (представительных) органа государственной власти субъектов Российской Федерации внесли в Государственную Думу 563 законопроекта (в 2004 г. таких законопроектов было внесено 465, а в 2005 г. – 496). Так, от 9 законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Смоленской областной Думы и Законодательного Собрания Тверской области (**Центральный федеральный округ**), Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия (**Южный федеральный округ**), Государственного Собрания Республики Мордовия (**Приволжский федеральный округ**), Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай, Великого Хурала – парламента Республики Тыва, Думы Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа, Думы Усть-Ордынского Бурятского автономного округа и Законодательного Собрания (Суглана) Эвенкийского автономного округа (**Сибирский федеральный округ**) в 2006 г. поступило по одному законопроекту, в то время как от Самарской Губернской Думы (**Приволжский федеральный округ**) поступило 25 законопроектов (около 4.4% от общего числа внесенных).

От 7 законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, Народного Собрания Республики Дагестан и Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики (**Южный федеральный округ**), Верховного Совета Республики Хакасия, Новосибирского областного Совета депутатов и Агинской Бурятской окружной Думы (**Сибирский федеральный округ**), Думы Корякского автономного округа (**Дальневосточный федеральный округ**) в 2006 г. не поступило ни одного законопроекта.

Большинство законопроектов, поступивших в 2006 г. в Государственную Думу от законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, и сопровождающих их документов либо не отвечали требованиям, предъявляемым Конституцией РФ и федеральными законами к вносимым в Государственную Думу законопроектам, либо сами законопроекты не соответствовали положениям Конституции РФ и федеральных законов. Именно по этим причинам было возвращено законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации или отклонено Государственной Думой более 40% от числа поступивших законопроектов.

Причинами такого положения являются некачественная юридическая проработка вносимых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в Государственную Думу законопроектов и слабое взаимодействие указанных органов по таким законопроектам с Правовым управлением Аппарата Государственной Думы.

Очень важным является вопрос о перспективном планировании и координации законодательной деятельности на уровне субъектов Федерации, особенно во взаимоотношениях с федеральными органами власти по предметам совместного ведения. В любом случае настоятельной стала потребность на общегосударственном уровне оценить состояние, наметить пути и способы перспективного совершенствования законодательства России.

Система российского законодательства состоит из нормативных правовых актов международного, федерального, регионального уровней; не следует забывать и о том, что органы местного самоуправления также издаются нормативные акты.

Очевидно, что система законодательства любого государства романо-германской правовой семьи может быть вполне совершенной лишь в идеале, практически в ней могут содержаться пробелы, противоречия на каждом уровне. Не всегда могут быть сопряжены нормы различных отраслей права, наблюдается внутреннее противоречие самих нормативных актов, что объясняется несовершенством юридической техники, непрофессионализмом законодателей, а подчас и злоупотреблением правом.

В этой связи нужно говорить о мониторинге реализации законодательства, понимая под ним соблюдение, использование, исполнение и применение права как особой формы реализации правовых установлений всеми субъектами права. Под мониторингом реализации законодательства следует понимать комплексную систему регулярного наблюдения, анализа, оценки и прогнозирования эффективности законодательства. На этой основе должна осуществляться разработка предложений по его совершенствованию. В современных условиях Федеральному Собранию РФ нужно создать единую Государственную программу подготовки законодательных работ.

После принятия Конституции России 1993 г. фактически обновилось конституционное, гражданское, уголовное, финансовое, банковское, административное законодательство. Наряду с положительными явлениями приходится констатировать: современное российское законодательство находится в хаотическом состоянии, что подтверждает рассогласованность федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации.

Оптимизация правотворческой деятельности сегодня требует согласования действий различных нормотворческих органов, прежде всего, законодательной и исполнительной власти на всех уровнях. Здесь можно выделить следующие направления совершенствования законодательства.

Во-первых, важно обеспечить верховенство закона в системе нормативно-правовых актов, что связано с законодательным закреплением конкретных общественных отношений, которые могут и должны быть урегулированы только законом. Это позволит устра-

нить так называемое законодательное нормотворчество органов исполнительной власти.

Во-вторых, нужно обеспечить эффективность законодательной деятельности российского парламента, что связано во многом с несоответствием принимаемых законов законодательной технике. Неправильное написание и согласование слов, сложные и малопонятные фразы, стилистические погрешности, неточное и не единообразное применение юридических терминов осложняют процессы как уяснения, так и разъяснения принимаемых актов.

В-третьих, требуется устранить дублирование в подзаконных актах министерств и служб, правовых актов законодательной и исполнительной власти, указов Президента РФ.

В-четвертых, представляется важным согласованность действий субъектов законодательной инициативы, особенно Правительства и Президента РФ, поскольку отсутствует предметное разграничение их полномочий в конкретных сферах деятельности.

В-пятых, актуальным является определение порядка и процедуры оперативного разрешения коллизий между федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации, органами местного самоуправления.

В-шестых, важным средством обеспечения эффективности нормотворчества является обеспечение доступности для исполнителей ее результатов – нормативно-правовых актов. В п. 3 ст. 15 Конституции РФ содержится положение о том, что неопубликованные законы не применяются. Представляется, что такое же требование должно быть предъявлено к любому ведомственному нормативному акту. Существующие автоматизированные справочные правовые системы (Гарант, КонсультантПлюс и т.п.) дают возможность ознакомления преимущественно с актами федерального уровня, требуется систематизация законодательства и информация о законодательстве субъектов Федерации.

В-седьмых, оптимизации нормотворчества во многом будет способствовать реализация положений Указа Президента РФ от 6 февраля 1995 г. о подготовке Свода законов Российской Федерации. К настоящему времени проведена инвентаризация формально действующих актов РФ, включая акты бывшего Союза ССР, обсуждены принципы формирования и структура (схема) Свода законов, подготовлен и внесен на рассмотрение Государственной Думы проект закона “О Своде законов Российской Федерации”.

В ходе конференции работала секция “**Актуальные проблемы правового регулирования**”. Руководил секцией профессор кафедры теории и истории государства и права Российского университета кооперации, доктор юрид. наук **Ю.Г. Арзамасов**.

Открыла работу секции **проректор Российского ун-та кооперации по международным связям и инновациям, доктор юрид. и пед. наук, проф. Е.А. Певцова**, которая выступила с докладом “**Условия формирования правового сознания школьников в современном обществе**”.

Влияние социальной среды на формирование правосознания несовершеннолетних в современных условиях имеет важное не только теоретическое, но и в большей степени практическое значение, поэтому

данная проблема, несомненно, нуждается в серьезном научном анализе.

Состояние правосознания тех, кто проживает в семье и вне ее разное, что требует законодательного закрепления условий, обеспечивающих благоприятное социальное окружение школьников. Этому способствует перепрофилирование детских домов в Центры по устройству детей на воспитание в семьи. Требуется усиление ответственности должностных лиц за нарушение прав и законных интересов ребенка, причинение ему вреда. Специальной правовой поддержки требуют такие категории школьников, как инвалиды, ученики сиротских и коррекционных учреждений, дети переселенцев и т.д.

Как показывает практика, в современных условиях правовое воспитание нередко находится в противоречии с социальной средой, что приводит к дисбалансу в формировании правосознания. Это преодолевается путем принятия нормативных правовых актов, обеспечивающих равновесие между объективными и субъективными факторами социальной среды. Воздействие социальной среды на правосознание школьников осуществляется под влиянием той ее части, которая связана с правом. Во взаимодействии правовых механизмов формируются различные уровни правосознания, осуществляются разнообразные виды правовой деятельности.

Формирование правосознания школьников, связанное с информационно-правовыми процессами в обществе, есть целостный механизм, действующий на основе сбора, обработки и использования информации, получаемой как стихийно, так и целенаправленно. Проблемы правового информирования молодежи диктуют потребность принятия федеральных законов “О правовой информированности детей и их защите от негативной информации”, “Об организации правового воспитания и профилактике правонарушений среди школьной молодежи”.

Результаты проведенного нами исследования свидетельствуют о том, что более 70% опрошенных школьников не знают своего правового статуса. Это требует принятия мер по усилению их правовой информированности. Для достижения поставленных целей необходимо внести изменения в федеральный закон “Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации” от 24 июля 1998 г. в части: введения дефиниций “формирование правосознания несовершеннолетних”, “негативная информация для несовершеннолетних”, “защита от негативной информации”, “информированность несовершеннолетних”.

Правовое поведение школьников регулируется зачастую ведомственными¹ и локальными нормативными актами. В них не допустимы нормы, ущемляющие, или ограничивающие права учащихся.

Помимо этого важной проблемой является унификации терминов, используемых в нормативных актах различной юридической силы. В частности, требуется унификация таких образовательных терминов, как: “воспитание”, “правовое информирование”, “правовая компетентность”, “правовая образованность”. Также необходимо сократить количество бланкетных норм в

федеральном законодательстве, устанавливающих права и обязанности школьников и вменение в обязанности образовательных учреждений обеспечивать защиту прав и интересов школьников. Необходимо также включить в образовательное законодательство нормы, обеспечивающие защиту собственности государственных и муниципальных образовательных учреждений. Следует включить в типовые положения об образовательном учреждении (а не только в типовое положение об образовательном учреждении для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи) нормы, предусматривающие участие в образовательном процессе юристов.

Образовательное право выполняет различные функции, но особое значение имеет воспитательная. Неразрывная связь функций государства и права должна осуществляться и с воспитанием. Решение проблем формирования правосознания требует нормативно-правового обеспечения на нескольких уровнях: федеральном, региональном, местного самоуправления, локальном. Отсутствие федеральных программ по формированию правосознания школьников превращает многие образовательные нормы в фикции. Очевидна необходимость введения в законодательство критериев оценки образовательных учреждений по результативности правовой воспитанности школьников, распространению опыта правового воспитания, использованию современных технологий и инновационной деятельности.

Перспективным направлением совершенствования законодательства является разработка норм, способствующих созданию инициативных разновозрастных групп, межсекторных центров поддержки социальных инициатив молодежи на муниципальном уровне. Необходимо активное использование интернет-ресурсов, создание международного движения в поддержку инициативной общественной деятельности детей и молодежи.

Профессор кафедры теории и истории государства и права Российского ун-та кооперации, доктор юрид. наук Ю.Г. Арзамасов выступил с докладом на тему “**Основные проблемы правового регулирования института потребительской кооперации в России**”.

С изменением государственного строя трансформировались не только экономические, но и социальные, культурные и иные виды общественных отношений, что также отразилось на институте потребительской кооперации. У потребительских обществ и союзов появились новые функции (направления деятельности) и формы работы. В Российской Федерации развиваются как традиционные, так и не традиционные формы потребительской кооперации, потребительские кооперативы и общества, кредитные союзы, общества взаимного кредитования и т.п. В связи с этим актуальной проблемой является цивилизованное, соответствующее потребностям руководителей и пайщиков кооперативов, правовое регулирование деятельности института потребительской кооперации.

Между тем в современных условиях правовое регулирование потребительской кооперации осложнено следующими факторами.

Во-первых, это отсутствие целенаправленной государственной политики развития кооперативного движения в Российской Федерации.

¹ О ведомственных нормативных актах см.: Арзамасов Ю.Г. Теория ведомственного нормотворчества. М., 2005. С. 144–189.

Во-вторых, на сегодняшний день не создана отрасль кооперативного законодательства, нет четкой иерархии норм, регламентирующих данную сферу отношений в социуме. Действующие законы зачастую противоречат друг другу, т.е. изобилуют коллизиями, их нормы не приведены в систему, также в данных законах имеется множество недочетов технико-юридического плана и пробелов.

В-третьих, действующее в Российской Федерации законодательство о кооперации оторвано от системы международного права, что негативно отражается на международной интеграции деятельности потребительских кооперативов.

Подвергнув анализу существующую в потребительской кооперации ситуацию, следует поставить вопрос: какие меры необходимо принять, чтобы навести порядок в правовом регулировании данного института?

Решить поставленную проблему можно только опираясь на определенные правила и средства юридической техники, анализ которых позволил нам выделить следующие возможные варианты принятия нормативных актов, направленных на регламентацию кооперативного движения. Например, проект федерального закона о потребительской кооперации может быть разработан в виде:

проекта нового федерального закона;

изменений и дополнений в уже действующий закон (т.е. можно внести в текст действующего закона новые нормы права, либо заменить прежние, устаревшие нормы права новыми);

принятия новой редакции закона.

Долгое время серьезным недостатком законотворческого процесса было отсутствие научных прогнозов по поводу принятия того или иного закона. Приятно отметить, что ситуация меняется. Так, например, год назад в Совете Федерации Федерального Собрания РФ обсуждалась концепция проекта федерального закона «О кооперации в Российской Федерации»².

Совершенствование правового регулирования в сфере потребительской кооперации должно осуществляться не путем внесения многочисленных изменений и поправок в Закон «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации», так как рядовые кооператоры вряд ли смогут в них разобраться. В новом Законе, с учетом современных научных разработок и зарубежного опыта следует закрепить современные функции и формы потребительских кооперативов. При этом закон должен соответствовать не только международным стандартам в области прав и свобод человека и гражданина, Конституции РФ и другим федеральным законам, но и учитывать все особенности, связанные с вступлением в юридическую силу налогового, земельного, градостроительного кодексов и других нормативных актов. В данном законе следует учесть тенденции развития отношений в сфере кооперации, существующие в обществе традиции и запросы кооператоров. Кроме это-

го, данный документ должен соответствовать правилам, приемам и средствам юридической техники.

С докладом «Отдельные аспекты дальнейшего развития нормативного регулирования кооперативов в России» выступил доцент Коломенского гос. педагогического ин-та, канд. юрид. наук А.Б. Артемьев.

В настоящее время кооперация в России представлена двумя типами кооперативов: производственные и потребительские. Анализ текущего законодательства позволяет, основываясь на правовом статусе, выделить их разновидности. Так, к производственным относятся: производственный кооператив (артель) и сельскохозяйственный производственный кооператив. Последний имеет несколько подвидов: сельскохозяйственная артель (колхоз); рыболовецкая артель (колхоз); кооперативное хозяйство (коопхоз).

В качестве разновидностей потребительских кооперативов можно выделить: жилищный или жилищно-строительный кооператив; жилищный накопительный кооператив; кредитный потребительский кооператив; потребительское общество (потребительский кооператив); дачный кооператив; сельскохозяйственный потребительский кооператив. В законодательстве закреплено несколько подвидов сельскохозяйственного потребительского кооператива: перерабатывающий, сбытовой (торговый), обслуживающий, снабженческий, садоводческий, огороднический, животноводческий, кредитный, страховой.

Указанный перечень не закрыт, что позволяет предполагать возможность организации иных кооперативов, например образовательных, научных и т.п. Разумеется, правовой статус подобных кооперативов должен существенно отличаться от кооперативов иного направления деятельности. К сожалению, в настоящее время такой статус не разработан даже на теоретическом уровне, что позволяет ставить вопрос о необходимости теоретических изысканий в обозначенном направлении. Однако это дело будущего, а сейчас хотелось бы обратить внимание на неудовлетворительное нормативное регулирование уже сконструированных законодателем форм кооперативов. На данный факт обращали внимание многие исследователи, поднимая в своих работах проблемные вопросы нормативного регулирования, как правового статуса кооперативов, так и их деятельности³. Думается, что все проблемы нормативного регулирования данной сферы общественных отношений вытекают из отсутствия единой концепции развития законодательства о кооперации, что влечет за собой слишком большой разброс правовых норм, посвященных кооперативам. Так, нормы, непосредственно посвященные садоводческим и огородническим кооперативам, содержатся в Федеральном законе «О сельскохозяйственной кооперации» от 8 декабря 1995 г.⁴, в Федеральном законе «О садоводческих, огороднических и

² См.: Арзамасов Ю.Г. Проблемы правового регулирования института потребительской кооперации в России // Информационно-аналитический бюллетень. Аппарат Государственной Думы. Правовое управление. 2006. № 3. С. 57–59.

³ См., например: Андреев Ю.Н. Правовое регулирование труда в производственных сельскохозяйственных кооперативах // Гос. и право. 1998. № 10; его же. Судебная защита трудовых прав членов сельскохозяйственных производственных кооперативов (колхозов) // Хоз. и право. 2000. № 10; Быстров Г.Е. Сельскохозяйственная кооперация: теория, мировой опыт, проблемы возрождения в России // Гос. и право. 1998. № 5. С. 121.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4870.

дачных некоммерческих объединениях граждан” от 15 апреля 1998 г.⁵ и ряде других законодательных актов.

Хотелось бы отметить и тот факт, что законодатель сконструировал несколько форм общественных организаций, фактически идентичных потребительским кооперативам. Различия заключаются лишь в частности, но присутствуют и схожие моменты. К подобным организациям следует отнести: садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое товарищество⁶; товарищество собственников жилья и т.п. организации⁷.

В этом ракурсе представляется уместным поставить вопрос о необходимости разработки специального нормативного акта, охватывающего своим регулированием все типы, формы, виды и подвиды кооперативных организаций. С этой целью необходимо: провести существенную ревизию текущего законодательства о кооперативах; более детально изучить отношения, возникающие в потребительских кооперативах и близких к ним формах общественных организаций.

Необходимость ревизии текущего законодательства о кооперативах обусловлена, с одной стороны, достаточно большим числом нормативных актов, непосредственно направленных на регулирование кооперативного движения, а с другой стороны, недостаточной теоретической проработкой их положений. На сегодняшний день правовые нормы, непосредственно устанавливающие правовой статус кооперативов, содержатся в 8 специальных законах федерального уровня, не считая Гражданского кодекса РФ, а также законов в той или иной мере затрагивающих отдельные вопросы нормативного регулирования кооперативов. Конечно, нельзя издать единый нормативный акт, который бы охватывал своим регулированием все вопросы кооперативного движения, да это и ненужно. Важно лишь вместо указанных восьми законов издать один, устанавливающий правовой статус всех возможных типов, форм, видов и подвидов кооперативов в зависимости от направлений их деятельности. За основу, как представляется, необходимо принять следующие направления: производство; потребление; сфера услуг; сфера интеллектуальной деятельности.

Представляется важным и глубокий анализ самой деятельности кооперативов. Это необходимо для решения вопроса об отнесении кооператива к производственному или потребительскому типу. Необходимо также провести сравнительный анализ потребительских кооперативов с близкими к ним по нормативному регулированию организациями. Это следует сделать для того, чтобы, либо окончательно разграничить их с кооперативами, либо обозначить как одну из форм, видов или подвидов кооперативов. Причем последнее было бы предпочтительнее, поскольку послужило бы двойной цели: унификации законодательства; развитию кооперации, не говоря уже о такой глобальной це-

ли как становление гражданского общества. Вне всяких сомнений, именно кооперация служит его основой. Федеральный закон “О сельскохозяйственной кооперации” в ст. 52 специально оговаривает, что “Садоводческие и садово-огородные товарищества являются составной частью системы кооперации”. В то же время Закон “О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан”⁸ отличает от садоводческих, огороднических или дачных потребительских кооперативов, садоводческие, огороднические или дачные некоммерческие товарищества, и садоводческие, огороднические или дачные некоммерческие партнерства. Подобное положение в корне неприемлемо, ибо граждане, в большинстве своем, в силу объективных обстоятельств не только не знают, но зачастую и не понимают различий между перечисленными формами организаций. А они весьма существенны, особенно когда дело доходит до ответственности и налогообложения.

Еще один важнейший вопрос – это анализ отношений внутри производственного кооператива. З.С. Беляева, Э.И. Павлова, и В.В. Устюкова выделяют и рассматривают гражданско-правовые отношения внутри кооператива⁹. Такой подход видится неполным, поскольку члены производственного кооператива в большинстве своем являются работающими собственниками. На это справедливо указывает С.Ю. Иванов¹⁰. Да и в потребительских кооперативах, правда, в гораздо меньшем объеме, но все же работают, как правило, их члены. В соответствии с этим их статус определяется субсидированным применением норм гражданского и трудового права¹¹. Однако до настоящего времени он исследован недостаточно. Тем более, что интересы работника и собственника организации не только имеют точки соприкосновения (получение организацией прибыли), но зачастую и прямо противоположны друг другу (собственник заинтересован в расширении производства, экономии фонда заработной платы, уменьшении расходов средств на социальные программы, работник же – в получении большей заработной платы, увеличении финансирования социальных программ и т.п.). С этими проблемами связан и вопрос о возможности заключения в кооперативе коллективного договора, поскольку члены кооператива фактически должны заключать его сами с собой (со стороны работников представитель членов кооператива и со стороны работодателя представитель членов кооператива, причем одних и тех же). В то же время с наемными работниками заключение коллективного договора как раз возможно.

Думается, что ученым необходимо детально исследовать вопросы корпоративного управления кооперативами, что, несомненно, будет способствовать повышению их эффективности.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 16. Ст. 1801.
⁶ См.: Федеральный закон “О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан” от 15 апреля 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 16. Ст. 1801, с последующими изм. и доп.
⁷ См. в сравнении: разд. 5 и 6 Жилищного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г., с последующими изм.
⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 16. Ст. 1801.
⁹ См.: Беляева З.С., Павлова Э.И., Устюкова В.В. Внутрихозяйственные отношения в сельскохозяйственных потребительских кооперативах // Гос. и право. 2003. № 6. С. 38–44.
¹⁰ См.: Иванов С.Ю. Кооперативная форма труда – самостоятельный предмет правового регулирования // Правоведение. 2003. № 3. С. 22–29.
¹¹ См., например: Трудовое право. Учебник / Под ред. О.В. Смирнова. М., 2006. С. 73–74, 81–83.

С докладом на тему “**Субъекты локального нормотворчества**” выступила **ст. препод. Московской академии экономики и права, канд. юрид. наук С.В. Ухина.**

Локальное нормотворчество значительно отличается от государственного (централизованного), в частности кругом субъектов, участвующих в локальном регулировании. Такие субъекты определяются законом. Анализ норм Трудового кодекса РФ (ст. 8, 20, 23, 29–33) позволяет выделить в качестве основных субъектов локального нормотворчества работодателей, которые реализуют нормотворческие полномочия самостоятельно или через органы управления, и коллектив работников в лице их представителей. В связи с этим важно определить роль каждого из этих субъектов в сфере локального нормотворчества.

В контексте изменений, внесенных в Трудовой кодекс РФ¹² (ст. 20) законодателем уточнено понятие “работодатель”. Так, работодателем признается физическое или юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые отношения с работником. В случаях, предусмотренных федеральными законами, работодателем может быть и иной субъект, наделенный правом заключать трудовые договоры.

Физическое лицо выступает в качестве работодателя, когда оно осуществляет предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, т.е. речь идет об индивидуальных предпринимателях. С точки зрения п. 5 ст. 20 сходное положение занимают также частные нотариусы, адвокаты, учредившие адвокатские кабинеты, и иные лица чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию. Физическое лицо выступает также в качестве работодателя, вступая в трудовые отношения с работниками, нанимаемыми для личного обслуживания и помощи, например, по ведению домашнего хозяйства. В данном случае это лицо не является индивидуальным предпринимателем.

К локальным нормативным актам, регламентирующим отношения между работодателями и работниками, согласно новой редакции Трудового кодекса РФ относятся:

положение о работе с персональными данными работников (ст. 88);

правила внутреннего трудового распорядка (п. 3 и 4 ст. 189, п. 1 ст. 190);

инструкции по охране труда (п. 2 ст. 212);

штатное расписание, в том случае, если в трудовых договорах с работниками указывается должность (п. 1 ст. 57);

график отпусков (п. 1 ст. 123).

Трудовая правосубъектность юридического лица наступает с момента его регистрации. После регистрации в качестве юридического лица организация может принимать на работу сотрудников, формировать трудовой коллектив и нести соответствующие обязанности.

В случаях, прямо предусмотренных законодательством, работодателем может выступать и иной субъект, который должен быть наделен, правом заключать

трудовые договоры. К таким субъектам, например, относятся создаваемые гражданами общественные объединения, в том числе профсоюзы, которые в соответствии со ст. 3 ФЗ “Об общественных объединениях” от 19 мая 1995 г., могут регистрироваться в порядке, предусмотренном указанным Федеральным законом, и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица. Аналогичным образом регулируются данные вопросы в Федеральных законах от 26 сентября 1997 г. “О свободе совести и религиозных объединениях (ст. 24) и от 11 июля 2001 г. “О политических партиях” (ст. 31).

Коллегиальный исполнительный орган (правление, дирекция) как правило, совместно с единоличным исполнительным органом осуществляет руководство текущей деятельностью организации, круг его полномочий определяется не только учредительными документами, но и локальными нормативными актами (положением, регламентом и т.д.). Как рекомендует Кодексом корпоративного управления к компетенции коллегиального исполнительного органа следует относить, в первую очередь, организацию разработки важнейших документов, регламентирующих вопросы финансово-хозяйственной деятельности, а также утверждение локальных документов по вопросам, отнесенным к компетенции исполнительных органов.

Единоличный исполнительный орган организации (генеральный директор) действует от имени организации, в том числе представляет ее интересы во взаимоотношениях с другими организациями, предприятиями, государственными органами и должностными лицами, а также дает указания обязательные для исполнения всеми работниками данного предприятия. В компетенцию единоличного руководителя организации входит оперативное руководство производственно-хозяйственной деятельностью, руководство трудовым процессом работников, а также издание приказов, распоряжений и других актов, составление и утверждение штатного расписания, прием на работу и увольнение работников.

Таким образом, собственник имущества организации осуществляет свои права по управлению организацией непосредственно или через уполномоченный им на то орган – руководителя организации, выступающего представителем работодателя. Следовательно, юридическое лицо может осуществлять свои права по управлению трудовой и хозяйственной деятельностью в организации лишь через конкретного субъекта, наделенного исполнительно-распорядительными функциями по обеспечению эффективности соответствующей производственной деятельности организации.

Отличие правового положения руководителя от правового положения других работников организации заключается в том, что, с одной стороны, он представляет интересы работодателя, выполняет функции работодателя по отношению к работникам возглавляемой им организации, а с другой – подотчетен органу, его избравшему (назначившему).

На практике в организациях независимо от организационно-правовой формы их деятельности и форм собственности функционирует либо единоличный, либо коллегиальный исполнительный орган, либо они функционируют одновременно. При решении вопроса о разграничении их полномочий в регулировании кор-

¹² См.: Федеральный закон “О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс РФ” от 30 декабря 2006 г. // Росс. газ. 2007. 10 янв.

поративных отношений следует опираться на положения учредительных документов, определяющих компетенцию органов управления.

Основными формами участия работников в управлении организацией являются:

учет мнения представительного органа работников в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, коллективным договором;

проведение представительным органом работников консультаций с работодателем по вопросам принятия локальных нормативных актов;

получение от работодателя информации по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы работников;

обсуждение с работодателем вопросов о работе организации, внесение предложений по ее совершенствованию;

обсуждение представительным органом работников планов социально-экономического развития организации;

участие в разработке и принятии коллективных договоров;

иные формы, определенные настоящим Кодексом, иными федеральными законами, учредительными документами организации, коллективным договором, локальными нормативными актами.

Формы участия работников в управлении организацией реализуются также через создаваемые трудовыми коллективами органы общественной самодеятельности. В их числе:

общее собрание (конференция) трудового коллектива;

совет трудового коллектива;

иные органы, уполномоченные коллективом внести предложения о совершенствовании работы организации.

Все эти органы действуют самостоятельно, без стоящих над ними органов. Но, тем не менее, следует согласиться с Г.В. Хныкиным, что “возможности работников, связанные с принятием собственных локальных источников, а также степень их влияния на нормотворческую деятельность работодателя весьма незначительны”¹³. А значит, рассматривая данные формы участия в управлении, называть работников в лице их представителей основными субъектами локального нормотворчества наряду с работодателями, как это делает П.Т. Подвысоцкий¹⁴, вряд ли будет правильно.

Заместитель начальника отдела по контролю и надзору в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния Управления Федеральной регистрационной службы по Московской области, канд. юрид. наук О.А. Попова выступила с докладом “**Демографические проблемы и пути их законодательного решения**”.

Сегодня в стране остро стоит демографическая проблема. Смертность в России составляет 700 тыс. человек в год, а в ближайшие несколько лет по прогнозам превысит 800 тыс. человек. После пяти лет ро-

ста в России опять начала снижаться рождаемость. Миграционные потоки едва компенсируют 10% убыли населения. Острота и устойчивость постановки демографической проблемы связана с целым комплексом факторов. Поразительно, что при резком сокращении числа детей в России наблюдается нехватка детских садов. Многие детские сады и ясли становятся коммерческими и рядовые граждане не в состоянии оплачивать около 5 тыс. рублей в месяц за содержание там своих детей.

Слабеют и обесцениваются такие извечные ценности, как семья и семейные узы: на 10 браков в последние годы приходится 7 разводов, 30% детей рождаются у лиц, не состоящих в браке. Россия сегодня оказалась в ряду стран с самой низкой рождаемостью.

Президент Российской Федерации, осознав масштаб проблемы, в Послании к Федеральному Собранию отметил: “Успех политики во всех сферах жизни тесно связан с решением острейшей демографической проблемы”. Объявлено о пакете программ “национального спасения”, среди них – поддержка семей и детей.

Задача государства состоит в создании условий для рождения здоровых детей, чему соответствуют положения ст. 15 Семейного кодекса РФ о введении бесплатного медицинского обследования лиц, вступающих в брак.

Особую тревогу вызывает состояние здоровья населения, наиболее обобщающим показателем, которого является продолжительность жизни. Согласно статистическим данным продолжительность жизни в Московской области снизилась для мужчин на 5.3 года (в Российской Федерации – на 5.1 года), для женщин – на 2.26 года (в Российской Федерации – на 2.52 года). В целом по продолжительности жизни Россия занимает одно из последних мест среди развитых государств.

В Московской области сохраняются территориальные вариации демографических процессов. С удалением от Москвы уменьшается плотность населения, сокращается рождаемость и естественный прирост населения, увеличивается доля лиц пенсионного возраста.

В Московской области по проблемам демографии принят целый ряд нормативных правовых актов. Прежде всего, это постановление Губернатора Московской области “О Совете по вопросам поддержке семьи и детей в Московской области” от 25 июля 2005 г. Данным постановлением утверждено положение о Совете, который осуществляет следующие функции:

обеспечивает эффективное взаимодействие органов государственной власти, государственных органов и организаций по вопросам реализации государственной политики в сфере поддержке семьи и детей в Московской области;

рассматривает вопросы эффективного использования государственных и иных средств, выделенных на реализацию мероприятий, направленных на поддержку семьи и детей;

в установленном порядке принимает участие в разработке проектов программ и планов мероприятий по реализации в Московской области государственной политики в интересах семьи и детей.

Важную роль играет также Закон Московской области “О мерах социальной поддержки семьи и детей в Московской области” от 12 января 2006 г., в редакции Закона Московской области от 13 апреля 2006 г.

¹³ Хныкин Г.В. Нормативные акты организации: субъекты и пределы действия // Законодательство. 2005. № 1.

¹⁴ Подвысоцкий П.Т. Субъекты локального регулирования // Трудовое право. 2003. № 6.

Настоящим Законом (ст. 3) устанавливаются следующие виды социальных пособий:

единовременное пособие при рождении (усыновлении) второго, третьего и последующих детей;

ежемесячное пособие на ребенка;

ежемесячное пособие детям-инвалидам;

ежемесячное пособие студенческим семьям, имеющим детей, и отдельным категориям студентов.

единовременное пособие супругам к юбилеям их совместной жизни.

Право на единовременное пособие при рождении (усыновлении в возрасте до трех месяцев) второго, третьего и последующих детей имеет один из родителей либо лицо, его заменяющее.

Федеральный закон “О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей” от 29 декабря 2006 г. (далее – Федеральный закон), принят с целью реализации положений послания Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации в 2006 года в части стимулирования рождения в семье второго ребенка и регулирует отношения, связанные с приобретением и порядком реализации права на получение дополнительных мер государственной поддержки семей, имеющих детей.

Под дополнительными мерами государственной поддержки семей, имеющих детей, понимаются меры, обеспечивающие возможность приобретения жилья, получения услуг в сфере образования, улучшения пенсионного обеспечения с учетом особенностей, установленных законопроектом. Обеспечение реализации указанных мер будет осуществляться за счет материнского семейного капитала – обособленных средств федерального бюджета, зачисляемых в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации.

Право на дополнительные меры государственной поддержки может быть реализовано не ранее, чем по истечении трех лет со дня возникновения права на них, то есть по достижении ребенком возраста трех лет.

Федеральным законом устанавливается размер материнского (семейного) капитала – 250 тыс. рублей.

Лицо, получившее государственный сертификат на материнский (семейный) капитал может использовать его для следующих целей:

получение образования (в том числе дополнительных видов образования);

приобретение жилого помещения на территории Российской Федерации;

на формирование накопительной части трудовой пенсии женщины, родившей (усыновившей) второго ребенка.

В соответствии с Федеральным законом право на дополнительные меры государственной поддержки семей, имеющих детей, может быть реализовано лицами, которые будут получать с 2007 г. государственный сертификат на материнский (семейный) капитал, не ранее 2010 г.

Федеральный закон “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки граждан, имеющих детей” от 5 декабря 2006 г. устанавливает передачу органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по назначению и выплате единовременного пособия при передаче ре-

бенка на воспитание в семью. Данные средства предусматриваются в виде субвенций.

Однако, как показывает практика, одними законодательными решения демографические проблемы разрешить невозможно. Необходимо использовать традиции, нравственные установки. С этой целью структурным элементом, зарождающегося в России гражданского общества следует больше внимания обращать на такие незыблемые человеческие ценности как семья, материнство и детство.

Заместитель декана юрид. ф-та Коломенского гос. педагогического ин-та, канд. юрид. наук Т.А. Мельниченко выступила с докладом на тему “Проблемы правовой инфильтрации”.

В процессах расширения сфер совместного регулирования международного и внутригосударственного права, особую актуальность приобретают проблемы правовой инфильтрации, что дает возможность государствам использовать в своем национальном законодательстве лишь те правовые нормы, которые способствуют динамическому развитию страны на пути построения правового, демократического государства.

Для того, чтобы дать определение правовой инфильтрации необходимо проанализировать различные подходы, концепции, то есть точки зрения ученых юристов, в основе которых лежит главная проблема взаимодействия международного и внутригосударственного права, а также национального права государств, относящихся к различным правовым системам.

Осуществив данную задачу, можно сделать вывод, что правовая инфильтрация представляет собой экстрагирование правовых норм, содержащихся в рамках международного права, а также в рамках национального законодательства различных государств во внутригосударственное право конкретного государства определенными способами.

Процесс взаимодействия международного и внутригосударственного права является далеко не новым для современной юридической науки и практики. Для обеспечения выполнения норм международного права на внутригосударственном уровне широко используется термин имплементация. По нашему мнению, имплементацию можно рассматривать как один из способов правовой инфильтрации, представляющий собой фактическую реализацию международных обязательств на внутригосударственном уровне, осуществляемую путем трансформации, отсылки, рецепции, адаптации, воспроизведения, легитимации, инкорпорации международно-правовых норм в национальные законы и подзаконные акты.

Система органов, чьей функцией является реализация международно-правовых норм в национальном праве государства, определяется конституцией государства, а также иными законодательными актами, регулирующими отношения по заключению и исполнению международных договоров. Также следует отметить, что для наиболее эффективного процесса реализации международно-правовых норм в национальных нормативно-правовых актах, значительное место должно отводиться организационным средствам, представляющим собой меры организационно-распорядительного характера. К числу таких мер можно отнести: проведение анализа национального законодательства с точки зрения его соответствия нормам международного права, проведение различного рода

совещаний, семинаров, распространение различными способами знаний о международном праве, информирование о ходе выполнения тех или иных положений международного права и т.п. Помимо этого, следует обратить внимание на то, что процесс правовой инфильтрации не должен иметь чисто механический характер, поскольку заимствованные правовые нормы должны учитывать исторические, национальные, экономические и другие условия и особенности той или иной страны, чтобы избежать негативные последствия такой абсорбции.

Следовательно, актуальной проблемой является создание механизма правовой инфильтрации, представляющего собой организационно-правовые меры, обеспечиваемые компетентными государственными органами по выполнению положений норм международного права с учетом особенностей национального законодательства, направленные на осуществление нормативных предписаний, вытекающих из положений международного договора. При этом, при исследовании указанной проблемы, необходимо использовать теоретические разработки, как отечественных, так и зарубежных юристов в рассматриваемой области.

Проведенный нами анализ показал, что в решении данного вопроса исторически прослеживаются три различных подхода: дуалистический и монистический в двух его взаимоисключающих вариантах.

Суть дуализма состоит в том, что международное и внутригосударственное право рассматриваются как два различных правопорядка. Смысл монистической концепции заключается в признании единства этих двух систем. Причем сторонники монистической концепции делятся на сторонников примата международного права и сторонников примата внутригосударственного права.

Среди зарубежных представителей дуалистической теории можно назвать таких известных ученых, как: Д. Анцилотти, Г. Трипель, К. Штрупп и др. Из отечественных ученых данную проблему исследовали И.П. Блищенко, Д.Б. Левин, Е.Т. Усенко и др.

Основой монистической теории примата внутригосударственного права являются взгляды Г. Гегеля, тогда как теория примата международного права, появившаяся позднее иных теорий, в 20-х годах XX века, наиболее полно отражена в трудах Г. Кельзена. Следует отметить, что у теории Г. Кельзена были и есть последователи, как за рубежом, так и в России.

Анализ различных точек зрения по вопросу соотношения международного и внутригосударственного права показал, что наиболее предпочтительной является теория примата международного права над правом внутригосударственным, поскольку положения, закрепленные в международных нормативно-правовых актах, направлены на урегулирование глобальных проблем современности, затрагивающих интересы, как отдельного государства, так и мирового сообщества в целом.

Россия во все времена выступала за соблюдение в международном праве основного принципа *pacta sunt servanda*, подтверждаемого еще договорами русских князей. Со времен Петра I Россия была одним из наиболее могущественных государств мира. По инициативе Российской государства были приняты многие важные международные документы, например, Русско-турецкий мирный договор 1878 г., подтвердивший

принцип свободного судоходства по Дунаю; Петербургская декларация от 29 ноября (11 декабря) 1868 г. о запрещении употребления разрывных снарядов весом ниже 400 граммов и т.д. Кроме того, Россия была одной из первых держав, которая настаивала на проведении кодификации международного права.

Необходимость применения международно-правовых норм была признана в советское время, однако при издании новых законов и указов, призванных обеспечить реализацию тех или иных норм международного права, связь с международно-правовыми актами предпочитали не подчеркивать, очевидно, не желая жестко связывать внутренний акт с международным.

В настоящее время, в процессе построения в России демократического, правового государства, общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры Российской Федерации, в соответствии с п. 4 ст. 15 Конституции, были включены в качестве составной части в ее правовую систему. Таким образом, Российским государством признается приоритетное отношение международно-правовых норм перед национальным законодательством России.

Для уяснения сущности правовой инфильтрации, важное значение имеет анализ основополагающих международно-правовых актов (конвенций, пактов, деклараций и др.). Как свидетельствует история, государства не могут существовать и общаться друг с другом без всяких правил, руководствуясь силой или сио-минутными интересами. Международно-правовые отношения государств являются основой стабильного международного правопорядка. Самостоятельными субъектами становятся международные организации.

Анализируя положения, содержащиеся в международно-правовых актах, можно сделать вывод о том, что признавать или не признавать определенный договор обязательным для себя (подписать, ратифицировать или выразить согласие другим путем), решает само государство. Реализация международно-правовых норм в национальном праве государства с целью приведения национального законодательства в соответствие с международными принципами и нормами необходима постольку, поскольку это может быть выгодно самому государству, но за государством должна сохраняться определенная сфера, вмешательство в которую международного права недопустимо.

Ведущий науч. сотр. Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, канд. юрид. наук, доц. В.И. Руднев выступил с докладом на тему **“Судебная защита прав и свобод личности как гарантия развития общества и государства”**.

Статья 46 Конституции РФ предусматривает право каждого на судебную защиту его прав и свобод. Причем судебная защита гарантируется любой личности, в том числе и лицам, не являющимся гражданами Российской Федерации. Согласно ст. 56 Конституции РФ право на судебную защиту не подлежит ограничению даже в условиях чрезвычайного положения. Таким образом, Российская Федерация берет на себя обязательства обеспечить судебную защиту прав и свобод любого человека, чьи права и свободы были нарушены.

В юридической литературе отмечается, что “судебная защита представляет собой вид государственной защиты, поскольку осуществляется судом как органом

государственной власти и правовой защиты, так как суды руководствуются законом – основной формой выражения права. Судебная защита в форме правосудия представляет собой высший уровень юридическо-го обеспечения прав и свобод граждан”¹⁵.

Право на судебную защиту не предусматривает каких-либо ограничений для обращения любого лица в суд. В суде можно обжаловать не только решения и действия, но и бездействие органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц и даже общественных объединений. При этом судья вправе выслушать конфликтующие стороны и по итогам судебного разбирательства принять решение в соответствии с Конституцией РФ и существующими законами.

Возможность обращения в суд не ограничивается судами Российской Федерации. Часть 3 ст. 46 Конституции РФ предполагает, что каждый вправе в соответствии с международными договорами РФ обращаться в международные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Граждане Российской Федерации все активнее обращаются в Европейский Суд по правам человека, юрисдикция которого распространяется на Российскую Федерацию с 5 мая 1998 г. Обращения в этот суд граждан Россий-

ской Федерации и других лиц, чьи права и свободы были нарушены на территории Российской Федерации свидетельствуют о неблагополучном состоянии с правами человека. Это происходит несмотря на то, что согласно ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Причем в ч. 1 ст. 45 Конституции РФ говорится, что государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется.

Важная роль в этом принадлежит суду. В ч. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод говорится, что каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. В связи с этим, невольно возникает риторический вопрос: много ли у нас независимых и беспристрастных судей, и что надо сделать, чтобы их становилось больше? Разумеется, это будет способствовать судебной защите прав и свобод человека и гражданина.

**Обзор материалов подготовил Ю.Г. Арзамасов,
профессор кафедры теории и истории
государства и права Российского университета
кооперации, доктор юрид. наук**

¹⁵ Судебная защита прав и свобод граждан. Научно-практическое пособие / Отв. ред. В.П. Кашепов. М., 1999. С. 3.