

срок, либо лишением свободы на срок до двух лет».

Таким образом, охрана интересов семьи и несовершеннолетних в настоящее время остается одним из приоритетных направлений политики в нашей стране. Немаловажную роль в выполнении указанной задачи имеют меры уголовно-правового характера, призванные обеспечить охрану прав и свобод несовершеннолетних от преступных посягательств. Не меньшее значение имеет и повышение эффективности уголовно-правовых санкций за неисполнение обязанностей по воспитанию и содержанию несовершеннолетних.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Беспалов Ю. Основания и порядок лишения родительских прав // Российская юстиция. 2000. № 12. С. 24.

2. Антокольская М.В. Лекции по семейному праву. М.: Юрист, 1995. С. 98.

3. Маштаков И.В. Проблемы теории правонарушения: Монография. Самара: Изд-во Самар. гуманит. акад., 2005. С. 77.

4. Михеева Л.Ю. Ответственность родителей за воспитание детей: направления реформы законодательства // Семейное и жилищное право. 2005. № 4. С. 16.

5. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 27 мая 1998 г. № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей (в ред. от 06.02.2007 г. № 6) // Бюллетень Верховного суда РФ. 1998. № 7.

FEATURES CRIMINAL RESPONSIBILITY FOR CRIMES AGAINST THE FAMILY AND MINORS

© 2014

O.E. Repeteva, candidate of laws, associate professor, Head of the department of business and labor law
Togliatti State University, Togliatti (Russia)

Annotation: The article describes the features of criminal responsibility for crimes against the family and minors and to propose measures to improve the legislation in this area.

Keywords: criminal responsibility, juvenile, family, crime, the protection of the sanctions.

УДК 34.03:342.55

ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

© 2014

П.А. Румянцев, аспирант
Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)

Аннотация: В статье рассматривается становление и развитие элементов взаимной ответственности органов представительной и исполнительной власти в регионах страны. Особое внимание уделяется соответствию мер взаимной ответственности балансу в региональном государственном механизме.

Ключевые слова: взаимная ответственность, представительный орган, администрация, выражение недоверия, роспуск парламента.

В отношениях между региональными законодательными и исполнительными органами власти реализуются равенство, справедливость, уважение прав человека, гуманизм, неотвратимость, а, следовательно, и взаимная ответственность. Конституционно закрепленный принцип взаимной ответственности, по мнению А.Ф. Ефремова, находит свое выражение в различных отраслях законодательства [1]. Характеризуя его современное развитие, необходимо отметить, что оно направлено на усиление взаимной ответственности органов власти, что выражается, в частности, в появлении новых норм, предусматривающих ответственность, в увеличении количества составов правонарушений. Однако становление института взаимной ответственности на региональном уровне с начала 1990-х гг. на разных этапах развития государства имело свои особенности.

Определяющим моментом в истории взаимоотношений органов власти можно считать август 1991 г., когда неудавшийся переворот выступил предпосылкой и катализатором глубоких преобразований действующей властной системы, характеризовавшихся началом активного строительства системы вертикального управления, параллельно существовавшей представительной в лице Советов народных депутатов.

22 августа 1991 г. Президент РСФСР приступил к формированию иерархической системы государственного управления в стране. Осуществление исполнительно-распорядительных функций в регионах переходило в ведение администраций, с момента назначения руководителей которых полномочия исполкомов Советов прекращались [2]. Создание региональных администраций должно

было олицетворять формирование качественно иного состояния государственной власти и методов управления обществом согласно новому вектору развития государства. Основной задачей их образования являлось укрепление влияния президента страны в регионах и одновременное ослабление советских органов.

Правоприменительная деятельность по нормативно-правовому и функциональному разделению органов власти на местах проходила непросто и порой весьма болезненно. Борьба за власть позволила Советам сохранить большую часть своих полномочий, исполнительно-распорядительных и контрольных функций [3]. Преимущественное положение советских органов дало им возможность закрепить такую меру ответственности главы региональной администрации, как выражение ему недоверия [4]. Тенденции усиления ответственности были продолжены с принятием Закона РФ от 5 марта 1992 г. № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» [5]. Советы получили право самостоятельно отменять акты администрации либо могли возложить такую обязанность на ее главу в случае, если акты исполнительного органа противоречили федеральным нормативным актам или решениям Совета.

Кроме того, закон уточнял механизм выражения недоверия главе администрации, его заместителям и руководству отдельных органов. Оно могло быть инициировано группой депутатов, составлявших не менее одной трети от установленной численности. При этом инстанцией ответственности при нарушении главой администрации Конституции и законов РФ выступал глава государства, а при применении этой меры ответственности по другим мотивам инстанцией становился региональный Совет, который был

вправе в течение одного месяца со дня выражения недоверия назначить дату голосования об отзыве главы администрации. Как представляется, действовать эта норма могла только в отношении тех глав, которые избирались напрямую населением, что исключало ее применение в 1991-1992 гг., поскольку Съезд народных депутатов под давлением Президента РСФСР Б.Н. Ельцина ввел 13-месячный мораторий на проведение выборов всех уровней [6].

Для иных должностных лиц администрации, назначение которых утверждалось Советом, действовала упрощенная процедура: решения о недоверии было достаточно для обязательного освобождения чиновников от должности.

В большинстве национально-территориальных образований прокатившаяся волна суверенизации оформила должность главы республики в качестве руководителя всей исполнительной системы, а не высшего органа управления, что вынуждало народных депутатов разграничивать меры ответственности. Так, по первоначальной редакции Конституции Республики Татарстан 1992 г., Верховный Совет имел право выразить недоверие Кабинету министров, что автоматически влекло его отставку, а Президент мог быть освобожден от должности только за нарушение Конституции РТ. В обоих случаях для принятия решения было необходимо не менее двух третей голосов депутатов [7].

Несмотря на декларировавшийся отход от принципа демократического централизма к построению властной конструкции по принципу разделения властей, первоначально ни главы администраций, ни руководители республик не обладали необходимым инструментарием для привлечения к ответственности региональных Советов. Право «вето» республиканских глав либо предусмотренное Законом РФ от 5 марта 1992 г. № 2449-1 право глав администраций на опротестование решений Советов, противоречивших законодательству РФ, другим решениям Советов или недостаточно обеспеченных финансовыми ресурсами, хотя и могло на время приостановить их действие, все же не являлось правомочием, адекватно уравновешивавшим две ветви власти.

Построение новой властной системы при одновременном видоизменении старых и образовании новых органов на фоне сохранения представительной вертикали нуждалось в формировании иных схем взаимодействия между институтами власти, однако проходило сложно ввиду консерватизма советской формы представительства. Начавшийся еще в 1992 г. острый конфликт главы государства с народными депутатами привел к принятию последними Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4733-1 «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации», который предусматривал выражение недоверия в качестве меры ответственности, применявшейся уже и к назначенному главе администрации: теперь Президент РФ в течение двух недель был обязан освободить его от должности, если региональный Совет принял решение о недоверии не менее чем двумя третями от установленного числа депутатов.

Каких-либо дополнительных мер ответственности представительных органов перед главами администраций вновь принимаемое законодательство, естественно, не предусматривало. В связи с этим система государственной власти находилась в крайне неуравновешенном состоянии и в случае достижения критического уровня могла быть полностью разрушена. Происходившее построение единой исполнительной вертикали, необходимое главе государства для ослабления Советов, заложило основу для кризиса во взаимоотношениях между ветвями власти не

только на федеральном уровне, но и на местах. Как известно, политическая нестабильность и отсутствие взаимопонимания в итоге привели к противостоянию двух ветвей власти и получению главой государства неограниченной власти. В период своего авторитарного правления осенью 1993 г. он посредством указного нормотворчества буквально за месяц перекроил весь государственный механизм, определил новую структуру и компетенцию органов власти. Кроме того, с ликвидацией советской системы произошел развал всей властной конструкции на местах [8, с. 382].

Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» не только перераспределил компетенцию между действующими органами региональной власти и установил необходимость избрания новых легислатур, но и фактически предоставил главам администраций возможность привлечения представительных органов к ответственности в виде их роспуска. Объективная сторона конституционно-правового нарушения в данном случае выражалась в игнорировании депутатами заседаний парламента либо отказе от депутатских мандатов, что в любом случае приводило к невозможности выполнения Советом своих полномочий ввиду отсутствия необходимого кворума.

Так, по свидетельству К.П. Ланге, хотя большинство депутатов Самарского облсовета планировали работать до появления нового регионального парламента и принять активное участие в его становлении, начался массовый отказ от депутатских мандатов [9, с. 213]. При этом глава администрации Самарской области К.А. Титов 14 октября 1993 г. издал постановление № 353 «О социальных гарантиях для народных депутатов областного Совета и местных Советов народных депутатов созыва 1990-1995 годов», в соответствии с которым депутаты в случае сложения полномочий до 19 октября сохраняли за собой статус до выборов в новые представительные органы власти, а также получали некоторые социальные и материальные гарантии, чем многие народные избранники воспользовались. Сделав парламента нежизнеспособным, 20 октября 1993 г. К.А. Титов прекратил полномочия облсовета и передал их областной администрации [10].

В Саратовской области 12 октября 1993 г. на внеочередной сессии областного Совета 107 депутатов сложили свои полномочия, в связи с чем парламента также утратил возможность правомочного функционирования [11]. Постановлением администрации Саратовской области от 12 октября 1993 г. № 288 «Об образовании Временного областного комитета по вопросам реформы органов представительной власти и организации местного самоуправления» деятельность областного Совета народных депутатов и его Малого Совета была прекращена, с передачей их полномочий областной администрации [12].

Получив реальную возможность привлечения к ответственности представительных органов власти, в большинстве регионов страны, за исключением национально-территориальных образований, главы администраций воспользовались ей по праву победителей властного противостояния, что позволило им занять привилегированное положение при формировании нового государственного механизма и активно участвовать в определении компетенции легислатур. В республиках, учитывая их особый статус государств, этот процесс осуществлялся эволюционным путем за счет собственного институционального реформирования.

После событий осени 1993 г. Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» в обновленных условиях не мог в полной мере регулировать взаимоотношения органов

власти, поскольку все меры ответственности главы администрации перед представительным органом были признаны Президентом РФ недействующими [13]. В связи с возникшим правовым вакуумом, положения об их взаимной ответственности должны были включаться в уставное законодательство. Однако во многих регионах в процессе согласования уставов решили отказаться от жестких мер ответственности. В частности, в Пензенской и Ульяновской областях лишь ограничились возможностью взаимного обращения главы региона и парламента друг к другу по вопросу приостановления действия или отмены принятых актов. В Саратовской области дополнительно была предусмотрена отставка областной Думы в случае, если на инициированном парламентом референдуме о недоверии губернатору население выскажется за доверие ему. Такая же участь ждала губернатора – инициатора референдума о недоверии областной Думе при положительном отношении народа к региональной легислатуре [14]. И большинство уставов содержало положения о недопустимости прекращения деятельности представительного органа, кроме как посредством самороспуска или на основании референдума. Главы администраций также были защищены от возможности отрешения от должности по решению регионального парламента.

Таким образом, во второй половине 1990-х гг. взаимная ответственность законодательных и исполнительных органов в субъектах РФ определялась как на основе исторических традиций, так и, исходя из практических соображений, что было предопределено отсутствием централизованного регулирования. Восполнил этот пробел принятый после длительных согласований Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», содержащий общие для всех регионов критерии организации системы органов власти [15], в том числе механизм их взаимной ответственности, в состав которого вошли такие элементы как выражение недоверия высшему должностному лицу субъекта Федерации и возможность роспуска им регионального парламента.

Местным законодателям было предоставлено право на выражение недоверия руководителю региона в случае издания им актов, противоречащих федеральному и региональному законодательству, если такие противоречия установлены решением суда и в течение месяца со дня вступления его в силу не были устранены, либо по причине грубого нарушения законов и подзаконных актов, установленного судом, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан. До декабря 2004 г. решение о недоверии могло повлечь автоматическую отставку высшего должностного лица и возглавляемой им администрации. Изменения в федеральном законодательстве привели к тому, что в настоящее время выражение недоверия главе региона как мера конституционно-правовой ответственности носит условный характер и может не нести каких-либо последствий. Принятое решение не означает немедленной отставки, а направляется на рассмотрение главе государства, который может и не прислушаться к мнению депутатов, как это было в случае с выражением недоверия губернатору Советом народных депутатов Алтайского края в 2005 г. [16, с. 109]. До сих пор в истории России отрешения от должности главы региона по такому основанию не было, в связи с чем отсутствие реальной возможности для отрешения высшего должностного лица сильно ослабляет легислатуру в качестве противовеса исполнительной власти.

К тому же глава субъекта РФ имеет право роспуска регионального парламента при наличии определенных

условий. Первоначально закон предусматривал только одно основание: при принятии легислатурой нормативно-правовых актов, противоречащих федеральному и региональному законодательству, если такие противоречия установлены решением суда и в течение шести месяцев со дня вступления его в силу не были устранены. Однако политические реалии заставили законодателей пересмотреть перечень оснований. В последние годы высокая степень интенсивности политической борьбы и повышенная роль партийной системы явились катализаторами процессов бойкотирования, затруднения нормального функционирования легислатур, формирования состояния недостаточной парламентаризации [17, с. 71-72], мешающего обеспечению нормальной работы представительных органов. Хотя блокирование заседаний является часто используемым средством в мировой практике работы парламента, оно не должно приводить к параличу их деятельности. В связи с этим в 2007 г. в закон были внесены изменения, в соответствии с которыми в случае, если вступившим в силу решением суда установлено, что парламента не проводил заседание в течение трех месяцев подряд либо со дня его избрания, глава региона может прекратить полномочия легислатуры досрочно.

В новейшей истории России была только одна попытка роспуска парламента, в Республике Адыгея, которая осталась без последствий, поскольку региональный конфликт был урегулирован при помощи федеральных органов власти и указ о роспуске отменен [18]. Такое решение было обусловлено тем, что государственный механизм предполагает не только горизонтальные связи органов власти на каждом уровне, но и вертикальное межуровневое взаимодействие, позволяющее использовать согласительные процедуры для принятия выгодного для государственной власти решения.

Таким образом, во взаимной ответственности региональных институтов власти в современный исторический период прослеживается четыре этапа: период с августа 1991 г. по сентябрь 1993 г., отмечавшийся преимущественно представительных органов в возможностях применения мер ответственности, этап их ликвидации осенью 1993 г., период с 1994 г. по 2004 г., характеризовавшийся определенным паритетом в вопросах взаимной ответственности, а также период с 2005 г., в котором некоторое преимущество получили уже главы регионов. Хотя модели организации государственной власти в субъектах РФ отличаются многообразием, как в распределении возможностей, так и в определении схем взаимодействия, фактически все регионы скопировали федеральный формат. Политическая нестабильность привела к усилению исполнительной вертикали, установлению дополнительных гарантий и полномочий глав регионов по аналогии с расширенными полномочиями главы государства. Этому способствовала и позиция Конституционного суда РФ, указавшего, что «конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Российской Федерации в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти» [19].

Некоторые ученые для устранения имеющегося дисбаланса предлагают «заменить право главы региона на роспуск парламента правом инициации вопроса об его роспуске перед избирателями» [20, с. 7]. Как представляется, целесообразней передать право его роспуска по представлению руководителя региона Президенту РФ, поскольку уже закрепленное правомочие главы государства по роспуску региональной легислатуры может быть дополнено другими основаниями, что сбалансирует государственный механизм на местном уровне. Таким

образом, дисбаланс, возникающий в сфере взаимной ответственности органов власти, можно устранять путем перераспределения части их компетенции на федеральный уровень.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. <http://isfic.info/respon/otven55.htm>.
2. Указ Президента РСФСР от 22 августа 1991 г. № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. 22 августа. № 34. Ст. 1146.
3. Указ Президента РСФСР от 25 ноября 1991 г. № 239 «О порядке назначения глав администраций» // Ведомости СНД РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1677.
4. Закон РСФСР от 5 декабря 1991 г. № 1985–1 «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов» // Ведомости СНД РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1794.
5. Ведомости СНД РФ. 1992. № 13. Ст. 663.
6. Постановление СНД РСФСР от 01 ноября 1991 г. № 1830-1 «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» // Ведомости СНД РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1455.
7. Конституция Республики Татарстан от 06 ноября 1992 г. // Республика Татарстан. № 87-88. 30 апреля 2002.
8. Румянцев П. А. К вопросу о периодизации государства переходного типа // Вектор науки ТГУ. 2013. № 3. С. 381-384.
9. Ланге К. П. Роспуск советской системы государственного управления в Самарской области в 1993 г. (по материалам самарской прессы) // Историко-археологические изыскания: сборник трудов молодых

- ученых. – Самара: СГПУ, 1999. Вып. 3. С. 210-217.
10. Волжская коммуна. 1993. 21 октября.
 11. Саратовские вести. 1993. 13 октября.
 12. ГАСО. Ф.Р. 1738. Оп. 11. Л. 4.
 13. Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2266 «О действии законодательства Российской Федерации об органах государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации» // Российская газета. № 2. 05 января 1994 г.
 14. Устав (Основной Закон) Саратовской области от 05 апреля 1995 г. // Саратовские вести. № 118. 14 июня 1996 г.
 15. СЗ РФ. 1999. 18 октября. № 42. Ст. 5005.
 16. Румянцев П. А. Место и роль органов государственной власти в переходном механизме России в постсоветский период // Евразийский юридический журнал. 2011. № 43. С. 106-111.
 17. Плеснякова В. Н. Переходный процесс политического реформирования в России: тенденции, приоритеты и особенности: дисс. ... канд. полит. наук. – Елец, 2001. 155 с.
 18. Собрание законодательства Республики Адыгея. № 5. 2005. 31 мая.
 19. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2–П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996. № 1. С. 16.
 20. Конкина И. И. Новый механизм приведения к власти глав субъектов Российской Федерации: проблемы и сомнения // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 3. С. 7-27.

HISTORICAL FEATURES OF THE MUTUAL RESPONSIBILITY OF REGIONAL LEGISLATIVE AND EXECUTIVE AUTHORITIES

© 2014

P.A. Romyantsev, the post-graduate student
Togliatti State University, Togliatti (Russia)

Annotation: The formation and development of elements of the mutual responsibility of representative and executive authority in the regions of country are discussed in the article. Particular attention is also paid to accordance measures of mutual responsibility to balance in the regional state mechanism.

Keywords: the mutual responsibility, representative body, administration, expression of distrust, dissolution of Parliament.

УДК 340

К ВОПРОСУ ОБ АКТУАЛЬНОСТИ ПОЗИТИВНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ КАК ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

© 2014

Ю.М. Савельев, преподаватель кафедры «Уголовный процесс и криминалистика»
Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)

Аннотация: В статье анализируются различные точки зрения по вопросу об актуальности позитивной юридической ответственности и приводятся доводы в пользу позитивной юридической ответственности как формы реализации юридической ответственности.

Ключевые слова: юридическая ответственность, позитивная юридическая ответственность, ответственность за правонарушение, перспективная ответственность, активная ответственность, поощрительная ответственность, правомерное поведение, вина.

Ученые-правоведы и философы занимаются исследованием понятия юридической ответственности уже на протяжении 2,5 тысячелетий. За это время восприятие юридической ответственности претерпело существенную эволюцию: из института кровной мести ответственность переросла в наказание конкретного субъекта правонарушения; обогатилась и конкретизировалась лексическая составляющая; сформировались основополагающие принципы юридической ответственности, но, по-прежнему, злободневными остаются дискуссии по поводу определения дефиниции юридической ответственности как единого правового явления, и, как следствие из этого вытекающее - вопрос о наличии и вообще,

целесообразности введения в юридический терминологический оборот понятия «позитивная юридическая ответственность».

Ответственность выступает ключевой юридической категорией, фундаментом всей правоохранительной и правоприменительной деятельности.

В настоящее время все же чаще всего под термином «юридическая ответственность» понимается «применение к правонарушителю предусмотренных санкций юридической нормы мер государственного принуждения, выражающихся в форме лишения личного, организационного либо имущественного характера» [1].

Краткое и ёмкое определение приводят М.Б.